f 256/476

256
476

Проф А. С. Алексѣевъ.

2

Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства.

ИЗДАНІЕ
Т-ва И. Д. СЫТИНА.
1907.

Проф. А. С. Алексѣевъ.

Безотвѣтственность монарха

и

отвѣтственность правительства.

РУМЯНЦОВ. МУЗЕЙ
БИБЛІО-
ТЕКА

Типографія Т-ва И. Д. Сытина, Пятницкая ул., соб. д.
МОСКВА. — 1907.

Вступленіе.

Государственная Дума въ первый краткій періодъ своего существованія представляетъ собою яркій примѣръ того безсилія, на которое обречено народное представительство, призванное къ государственному строительству совмѣстно съ безотвѣтственнымъ министерствомъ.

Первый русскій парламентъ былъ поставленъ лицомъ къ лицу съ правительствомъ, которое, сознавая свою безотвѣтственность и въ ней черпая свою силу, ставило ни во что голосъ народныхъ избранниковъ и, невзирая на неоднократно выраженное ему недовѣріе, продолжало итти по старой привычной ему дорогѣ. И чѣмъ громче раздавался протестующій голосъ облеченныхъ довѣріемъ народа людей, тѣмъ глубже становилось молчаніе правительства и тѣмъ шире раскрывалась та пропасть, которая отдѣляла людей изъ народа отъ людей, мнившихъ себя поставленными надъ народомъ. Стало до очевидности яснымъ, что Государственная Дума безсильна нести возложенную на нее манифестомъ 17 октября обязанность «дѣятельнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью правительственныхъ властей»; стало до очевидности яснымъ, что «незыблемое» правило, по которому ни одинъ законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія народнаго представительства, обратилось въ пустой звукъ благодаря существованію правительства, которое могло безнаказанно игнорировать голосъ этого представительства, безотвѣтственно заглушать его и править государствомъ при помощи распоряженій, не находившихъ себѣ ни закономѣрнаго отпора, ни возмездія...

Если положеніе, что въ государствѣ, въ которомъ рядомъ съ парламентомъ существуетъ безотвѣтственное министерство, этотъ парламентъ безсиленъ внести закономѣрность въ управленіе, если это положеніе еще нуждалось въ подтвержденіи, то оно нашло его въ той судьбѣ, которая выпала на долю Государственной Думы, распущенной правительственнымъ актомъ 8 іюля.

Между тѣмъ то, въ чемъ русскому обществу пришлось убѣдиться цѣною горькаго опыта въ началѣ XX вѣка, на Западѣ Европы было признано основнымъ началомъ правового государства еще въ концѣ XVIII столѣтія. Въ 23 статьѣ Декларації правъ, образующей введеніе во французскую конституцію 1793 г., мы читаемъ: «Соціальная гарантія... не можетъ существовать, если публичныя функціи не опредѣлены ясно законами и если не обезпечена отвѣтственность всѣхъ должностныхъ лицъ». И чѣмъ шире развивался и глубже укоренялся конституціонный строй, тѣмъ становилось очевиднѣе, что представительное правленіе можетъ упрочиться лишь тамъ, гдѣ правительство отвѣтственно передъ парламентомъ. Le Graverand въ книгѣ, вышедшей въ 1829 г., говоритъ: «Отвѣтственность министровъ такъ тѣсно связана съ сущностью конституціонной монархіи, что можно утверждать, что безъ этой необходимой гарантіи было бы невозможно указать на дѣйствительное различіе между монархіей конституціонной и монархіей абсолютной. Безъ этой отвѣтственности все обратилось бы въ фальшивую и пустую декорацію, сохранились бы однѣ лишь внѣшнія формы представительнаго правленія, отъ сущности же его ничего бы не осталось, кромѣ палатъ, осужденныхъ на безсиліе въ присутствіи всесильныхъ министровъ, которые, укрываясь за безотвѣтственнымъ монархомъ, были бы всегда увѣрены въ своей безнаказанности» [1]).

Если въ первой половинѣ прошлаго столѣтія воззрѣніе на отвѣтственность министровъ, какъ основу конституціоннаго строя,

[1]) „Des lacunes de la législation française". Tom II et III. Приведено у *Bischot* „Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland". Giessen. 1859.

еще нуждалось въ защитѣ, то въ наше время оно выставляется какъ безспорное положеніе. Въ новѣйшемъ изслѣдованіи по вопросу о министерской отвѣтственности [1]) мы читаемъ: «Отвѣтственность министровъ такъ тѣсно связана къ конституціонализмомъ, что образуетъ его существенную основу. *Конституція безъ отвѣтственнаго министерства не закончена: это — краеугольный камень конституціоннаго государства*».

Въ виду того первенствующаго мѣста, которое завоевала себѣ министерская отвѣтственность въ системѣ конституціонныхъ учрежденій, и того важнаго значенія, которое вопросъ о министерской отвѣтственности занялъ среди проблемъ, выдвинутыхъ нашей современной политической жизнью, мы считаемъ не лишнимъ посвятить этому вопросу настоящій очеркъ. Мы признаемъ это тѣмъ болѣе необходимымъ, что освѣщеніе, которое даетъ ему политическая литература Запада, не только не можетъ удовлетворить русскаго читателя, но и покоится на уже осужденныхъ историческимъ опытомъ теоретическихъ принципахъ и далеко отстала отъ реальныхъ условій современнаго государственнаго быта.

Въ нашемъ опытѣ обосновать министерскую отвѣтственность мы пойдемъ поэтому своимъ путемъ и попытаемся расчистить его отъ устарѣлыхъ понятій и искусственныхъ построеній пережившихъ себя теорій.

Господствующая доктрина о министерской отвѣтственности въ ея простѣйшемъ выраженіи можетъ быть сведена къ слѣдующимъ положеніямъ. Необходимымъ условіемъ закономѣрности управленія является отвѣтственность правительственной власти; эта власть въ конституціонной монархіи принадлежитъ всецѣло монарху; монархъ же безотвѣтственъ. Это противорѣчіе между отвѣтственностью правительственной власти и безотвѣтственностью монарха, которому принадлежитъ эта власть, можетъ

[1]) „Die Verantwortlichkeit des Monarchen und höchsten Magistrate“ von Dr. Hans von Frisch. Berlin 1904, стр. 104.

быть устранено только тѣмъ, что отвѣтственность за акты монарха возлагается на его министровъ. «Министерская отвѣтственность, — говоритъ Фришъ, — стоитъ въ непосредственной связи съ безотвѣтственностью главы государства. Къ общимъ юридическимъ принципамъ государственнаго строя съ упроченнымъ правовымъ порядкомъ принадлежитъ требованіе, въ силу котораго всякій членъ государства, отправляющій государственныя функціи, долженъ быть отвѣтственъ за свою дѣятельность. Казалось бы поэтому, что глава государства, который призванъ совершать акты, наиболѣе важные и наиболѣе чреватые послѣдствіями, долженъ нести и самую широкую отвѣтственность. Но именно этого-то мы и не видимъ. Это положеніе монарха, *кроющее въ себѣ юридическое противорѣчіе*, нуждается въ коррективѣ, и этотъ коррективъ былъ найденъ въ установленіи особенной отвѣтственности высшихъ государственныхъ сановниковъ — министровъ. Министерская отвѣтственность представляетъ собою, такимъ образомъ, необходимый коррелатъ безотвѣтственности главы государства и является поэтому принципомъ, установленнымъ во всѣхъ конституціонныхъ монархіяхъ» [1]).

Современная доктрина исходитъ, такимъ образомъ, *изъ двухъ положеній, изъ которыхъ одно требуетъ отвѣтственности правительственной власти, а другое гласитъ, что эта правительственная власть принадлежитъ безотвѣтственному монарху.* Представители этой доктрины признаютъ, что эти два положенія противорѣчатъ другъ другу, и, тѣмъ не менѣе, мирятся съ ними и ими обосновываютъ все свое ученіе о министерской отвѣтственности. Мы не думаемъ, чтобы построеніе, которое имѣетъ подъ собою такой зыбкій фундаментъ, могло бы быть прочнымъ, и полагаемъ, что прежде, чѣмъ на немъ воздвигать зданіе, слѣдовало бы подвергнуть его болѣе строгому анализу и спросить себя: дѣйствительно ли эти два принципа, на которыхъ будто бы покоится институтъ ми-

---

[1]) Тамъ же, стр. 183.

нистерской отвѣтственности, являются такими безспорными началами?

Мы этого не думаемъ. Мы держимся того взгляда, что отвѣтственныя функціи должны и исходить отъ отвѣтственныхъ органовъ, что къ кругу вѣдомства безотвѣтственнаго органа можетъ относиться лишь такая дѣятельность, которая по самой природѣ своей не допускаетъ отвѣтственности. Съ нашей точки зрѣнія, всѣ правительственные акты, которые подлежатъ надзору и отвѣтственности, должны и исходить отъ подчиненныхъ, отвѣтственныхъ органовъ, верховнымъ же безотвѣтственнымъ органамъ — монарху и народному представительству — должны быть подвѣдомственны лишь акты верховные, которые именно потому, что они верховные, не могутъ подлежать ничьему надзору и ничьему суду.

Для того, чтобы обосновать этотъ взглядъ, мы должны прежде всего остановиться на выясненіи коренного института современной конституціонной монархіи — безотвѣтственности главы государства, и опредѣлить ея юридическую природу, ея мотивы и границы.

ГЛАВА I.

Безотвѣтственность монарха.

Современное воззрѣніе на монарха все еще не можетъ эмансипироваться отъ тѣхъ представленій, которыя сложились на почвѣ абсолютной монархіи. Оно все еще носитъ на себѣ слѣды той эпохи, когда монархъ представлялся существомъ высшаго порядка, къ которому не приложимы общія нормы права. Воззрѣніе на монарха лишь медленно и туго освобождается изъ-подъ давленія тѣхъ метаюридическихъ понятій, которыми оно было окутано при господствѣ стараго порядка. И не безынтересно указать, какъ постепенно, такъ сказать, секуляризуется понятіе суверена и какъ сквозь туманъ мистическихъ представленій постепенно пробиваетъ себѣ дорогу воззрѣніе на монарха,

какъ на государственный органъ, отличающійся отъ другихъ органовъ лишь степенью своей власти и предѣлами своей компетенціи.

По воззрѣніямъ, господствовавшимъ въ монархіи стараго порядка, государь — монархъ Божіею милостью; священнымъ коронованіемъ и миропомазаніемъ онъ становится помазанникомъ Божіимъ, просвѣтленнымъ божественною благодатью, боговѣнчаннымъ государемъ, повиноваться которому не токмо за страхъ, но и за совѣсть Самъ Богъ повелѣваетъ. «Тотъ,— говоритъ Людовикъ XIV,—который далъ людямъ королей, хотѣлъ, чтобы ихъ почитали, какъ Его намѣстниковъ и только Себѣ предоставилъ право быть ихъ судьею».

По мѣрѣ того, какъ воззрѣніе на государство очищается отъ теократическихъ примѣсей, видоизмѣняется и воззрѣніе на монарха. Онъ остается существомъ высшаго порядка, но это его трансцендентальное свойство объясняется уже не божественнымъ происхожденіемъ его власти, а той высотой его положенія, которая умѣряетъ его страсти и дѣлаетъ его недоступнымъ человѣческимъ слабостямъ: монархъ не можетъ намѣренно творить зла, но онъ можетъ быть введенъ въ заблужденіе; отвѣтственность поэтому за правительственные акты, нарушающіе законъ или государственное благо, не можетъ падать на него, а должна ложиться на его совѣтниковъ, на министровъ. «Король,—учитъ Блэкстонъ,—не можетъ совершать неправаго; если, поэтому, случится, что онъ изъявитъ свое согласіе на правительственный актъ, противорѣчащій законамъ и интересамъ государства, то необходимо предположить, что онъ былъ обманутъ министрами, злоупотребившими его довѣріемъ». Это воззрѣніе на монарха какъ на существо, въ силу своего высокаго положенія, недосягаемое злу и поэтому священное, безотвѣтственное, нашло себѣ выраженіе въ проектѣ декларацiи правъ человѣка и гражданина, выработанномъ Тарже и представленномъ французскому національному собранію 27 іюля 1789. «Особа короля,—читаемъ мы здѣсь,—одна въ монархіи священна и неприкосновенна. Король, не имѣющій и не могущій имѣть другого интереса, кромѣ

интереса народа, не можетъ хотѣть зла, но онъ можетъ быть часто и жестоко обманутъ». Въ законѣ о министерской отвѣтственности великаго герцогства Гессенскаго, изданномъ въ 1821 году, мы встрѣчаемся съ очень характернымъ выраженіемъ того же взгляда. Въ введеніи къ этому закону великій герцогъ объясняетъ, что онъ, какъ суверенъ, не можетъ ошибаться. «Повелѣнія, поэтому, которыя имѣютъ своимъ послѣдствіемъ противозаконныя дѣйствія или нарушенія данныхъ имъ обѣщаній, никогда отъ него не исходятъ, а могутъ вытекать лишь изъ недоразумѣнія (Missverständniss), разъясненіе котораго лежитъ на обязанности высшихъ должностныхъ лицъ и государственныхъ учрежденій». Этотъ взглядъ находитъ себѣ еще защитниковъ въ нѣмецкой политической литературѣ второй половины XIX вѣка. Цепфль въ книгѣ, вышедшей въ 1863 г., цитируетъ приведенныя нами слова и вполнѣ одобряетъ ихъ: онъ называетъ ихъ «прекрасными» и сопровождаетъ слѣдующими комментаріями: «монархъ,—говоритъ онъ,—который, согласно понятію суверенитета, безотвѣтственъ, никогда не можетъ хотѣть неправды или нарушенія правъ сословій или отдѣльныхъ лицъ; повелѣніе монарха, которое даетъ поводъ къ обвиненію въ нарушеніи чьихъ-либо правъ, никогда не можетъ поэтому имѣть своей причиной вину монарха, его источникъ слѣдуетъ искать въ винѣ высшихъ сановниковъ» [1]). Безотвѣтственность монарха, согласно этой доктринѣ, вытекаетъ, такимъ образомъ, изъ его суверенитета, который понимается въ смыслѣ полноты и неограниченности власти. Источникъ правды не можетъ совершить неправды. Въ груди монарха таится все право, законы являются откровеніемъ этого права. Praesumitur rex habere omnia jura in scrinio pectoris sui. Нельзя суверена мыслить одновременно и источникомъ и нарушителемъ права. Монархъ, отъ котораго исходятъ законы и именемъ котораго творится судъ, не можетъ преступать эти законы и являться отвѣтчикомъ передъ этимъ судомъ.

[1]) *Heinrich Zöpfl.* „Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts". Zweiter Theil. Heidelberg. 1863, стр. 419 и 420.

Историческій опытъ и анализирующая мысль отняли почву у этихъ выработанныхъ прошлымъ воззрѣній и доктринъ. Они отрезвили правосознаніе современнаго человѣка отъ мистическихъ представленій о божественномъ происхожденіи власти и отъ метаюридическихъ понятій о монархѣ, какъ о существѣ высшаго порядка.

Современное правосознаніе ищетъ точныхъ и ясныхъ юридическихъ понятій и не хочетъ быть обслужено искусственными построеніями и вычурными фикціями, которыя скрываютъ дѣйствительность и искажаютъ реальныя отношенія. Современное правосознаніе не отожествляетъ болѣе государства съ государемъ, оно не терпитъ власти личной, подчиняющей людей людямъ, а знаетъ лишь власть общественную, власть государства, подчиняющую всѣхъ членовъ союза этому союзу, какъ цѣлому. Отдѣльные люди властвуютъ только по уполномочію цѣлаго, какъ органы этого цѣлаго. Монархъ—одинъ изъ этихъ органовъ. Онъ, какъ и всѣ другіе органы, имѣетъ опредѣленную компетенцію, находящую свой предѣлъ въ компетенціи другихъ органовъ. «Въ развитомъ современномъ государствѣ, объединяющемъ всѣхъ членовъ народнаго союза въ одно цѣлое, монархъ,—говоритъ Еллинекъ [1]),—можетъ быть понятъ лишь изъ существа государства, какъ такого цѣлаго, и можетъ быть разсматриваемъ лишь, какъ органъ государства... Подъ монархомъ и рядомъ съ нимъ можетъ существовать множество органовъ, обладающихъ компетенціей, обусловливающей или подчиненіе монарху или болѣе или менѣе независимое отъ него положеніе».

Монархъ въ современномъ государствѣ перестаетъ быть земнымъ богомъ, онъ не представляется болѣе той мистической фигурой, которая надѣлена трансцендентальными свойствами, возвышающими его надъ грѣшнымъ міромъ и лишающими его способности совершать неправду. Монархъ — человѣкъ, который законами страны призванъ быть верховнымъ государственнымъ органомъ. Онъ отличенъ отъ другихъ членовъ союза не физи-

[1]) Iellineck. „Allgemeine Staatslehre“. Berlin, 1900; стр. 621—622.

ческими или духовными качествами, а лишь свойствами юридическими, обусловливаемыми тѣми полномочіями, которыми его надѣляютъ основные законы страны.

Безотвѣтственность монарха въ наши дни не можетъ быть поэтому объяснена при помощи метаюридическихъ понятій, а должна найти свое обоснованіе лишь въ томъ положеніи, которое занимаетъ монархъ среди другихъ органовъ. Такъ и поступаютъ современные писатели. Они отказываются какъ отъ мистическихъ представленій, такъ и отъ юридическихъ фикцій и стараются стать на почву реальныхъ отношеній.

По вѣрному пониманію ими характера безотвѣтственности монарха все еще мѣшаетъ унаслѣдованное ими отъ пережитой, но не забытой эпохи абсолютизма воззрѣніе на монарха, какъ на суверена, власть котораго охватываетъ всѣ стороны государственной жизни. Стоя все еще подъ вліяніемъ старой доктрины о монархѣ, какъ о носителѣ всей полноты власти, они не умѣютъ точнѣе опредѣлить кругъ его вѣдомства. Они какъ бы боятся установленіемъ точныхъ юридическихъ границъ его полномочіямъ подорвать представленіе о монархѣ, какъ о высшей въ государствѣ власти. Они предпочитаютъ юридическому опредѣленію компетенціи монарха, расплывчатыя политическія разсужденія объ его роли въ современномъ государствѣ. Въ подтвержденіе сказаннаго мы приведемъ слова Еллинека, которыми онъ пытается установить отличительныя черты монархіи. «Существеннымъ признакомъ монарха,—говоритъ онъ [1]),—является исключительно то, что монархъ представляетъ собою высшую власть государства. Это та власть, которая приводитъ въ движеніе государство и поддерживаетъ это движеніе... Пока эта высшая власть, возбуждающая и поддерживающая дѣятельность государства, покоится въ рукахъ одного, до тѣхъ поръ это государство — монархія, безотносительно къ тому, какія власти еще отправляютъ другія государственныя задачи. Принадлежащая монарху функція — приводить въ движеніе дѣятельность госу-

[1]) Тамъ же, стр. 622—625.

дарства — можетъ быть связана съ самой широкой, но и съ самой незначительной властью надъ всей государственной жизнью. Одно, однако, обще всѣмъ монархіямъ: съ исчезновеніемъ монархической власти тотчасъ были бы нарушены всѣ важнѣйшія государственныя функціи, и государство впало бы въ анархію... Монархъ является поэтому повсюду исходнымъ пунктомъ государственныхъ функцій, которыя поэтому стоятъ съ нимъ въ устойчивой связи, хотя и не непремѣнно ему подчинены... Если положеніе, что вся власть принадлежитъ монарху, и неправильно, то все же ко всѣмъ монархіямъ, не исключая и основывающимъ свое государственное устройство на демократическомъ принципѣ, примѣнимо начало, что всѣ государственныя функціи исходятъ отъ монарха и въ немъ объединяются».

Приведенное опредѣленіе власти монарха, которое можно считать господствующимъ въ нѣмецкой литературѣ и которое рисуетъ монарха политической силой, придающей всему организму жизнь и движеніе, врядъ ли способно служить юридическимъ обоснованіемъ безотвѣтственности монарха: оно можетъ явиться лишь исходной точкой для политическихъ соображеній, оправдывающихъ эту безотвѣтственность. И дѣйствительно, въ современной нѣмецкой литературѣ безотвѣтственность монарха представляетъ собою скорѣе политическій принципъ, чѣмъ юридическій институтъ. Эта безотвѣтственность, по господствующему воззрѣнію, имѣетъ своею цѣлью оберечь престижъ монарха, возвысить его авторитетъ и сдѣлать его недосягаемымъ для вылазокъ и нападокъ, предметомъ которыхъ дѣлается власть въ разгарѣ политической борьбы. Основатель современной школы нѣмецкихъ государствовѣдовъ Герберъ слѣдующими соображеніями обосновываетъ безотвѣтственность монарха: «Идея безотвѣтственности монарха, — говоритъ онъ, — заключается въ слѣдующемъ: никакая политическая борьба никогда не должна быть направлена противъ главы государства, неизмѣнный и абсолютный интегритетъ котораго является необходимымъ условіемъ того, чтобы государственная жизнь при всѣхъ происходящихъ въ ней движеніяхъ всегда оставалась бы несокруши-

мымъ правовымъ единствомъ. Принципъ безотвѣтственности монарха выдвигаетъ министровъ отвѣтственной мишенью и этимъ отвлекаетъ политическую борьбу въ сторону, не грозящую опасностью государственному цѣлому» [1]). «Положеніе the king can do no wrong, — говоритъ Фришъ, развивая ту же мысль, — нельзя понимать буквально. Оно представляетъ собою не что иное, какъ политическій принципъ, имѣющій своею цѣлью обезпечить интегритетъ суверена и удалить его отъ политической борьбы. Истинную причину и дѣйствительное оправданіе безотвѣтственности монарха слѣдуетъ искать въ области политическихъ интересовъ. Уже политическій смыслъ римлянъ созналь необходимость въ интересахъ безопасности государства признать высшіе магистраты на время отправленія ими ихъ должностей священными и неприкосновенными, и они упорно держались этого принципа. Исторія всѣхъ временъ и народовъ учитъ, что отвѣтственность высшихъ органовъ не служитъ къ благу государства: она поражаетъ не только главу государства, но и все правительство, все государство [2]).

Если и стать на точку зрѣнія приведенныхъ писателей и допустить, что политическія соображенія могутъ служить обоснованіемъ безотвѣтственности монарха, то и тогда врядъ ли можно согласиться съ изложенными соображеніями. Мы отрицаемъ, чтобы безотвѣтственность власти могла поднять престижъ власти и содѣйствовать укрѣпленію ея авторитета. Правонарушитель не перестаетъ быть таковымъ, если онъ и не привлекается къ отвѣтственности; пятно, которое кладетъ на человѣка совершонное имъ беззаконіе, не смывается тѣмъ, что это беззаконіе, остается безъ возмездія. И если государственный органъ нарушаетъ законъ и не несетъ за это отвѣтственности, то утверждать, что эта безнаказанность ограждаетъ его престижъ, значитъ быть невысокаго мнѣнія о чувствѣ законности, живущемъ въ обществѣ. Безотвѣтственность всегда остается зломъ, хотя

[1]) *Gerber*. „Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts“. Zweite Auflage. Leipzig, 1869, стр. 76.

[2]) v. Frish op. cit. стр. 129, 130.

въ нѣкоторыхъ случаяхъ, какъ, напр., при совершеніи монархомъ уголовнаго преступленія, она и является зломъ неизбѣжнымъ. Но во всякомъ случаѣ это зло нельзя возводить на степень политическаго принципа и на немъ строить одинъ изъ важнѣйшихъ институтовъ современнаго правового государства. Да, наконецъ, если и согласиться съ соображеніемъ, по которому безотвѣтственность необходима ради огражденія престижа власти, то все же остается непонятнымъ, почему это соображеніе примѣнимо только къ монарху, а не и къ другимъ органамъ власти. Вѣдь власть не олицетворяется въ одномъ монархѣ, а имѣетъ и другихъ представителей. Разъ признается, что безотвѣтственность является необходимымъ условіемъ авторитета власти, то нѣтъ основанія эту безотвѣтственность не распространять и на другіе органы власти.

Очевидно, что приведенныя выше политическія соображенія логически ведутъ къ совершенно недопустимымъ выводамъ, въ самомъ корнѣ подрывающимъ самый принципъ отвѣтственности. Но мы отвергаемъ ихъ не только потому, что они неправильны сами по себѣ, но и потому, что они стоятъ на точкѣ зрѣнія цѣлесообразности, а не на точкѣ зрѣнія права.

Безотвѣтственность монарха за государственные акты, какъ юридическій институтъ, можетъ быть оправдана только юридическими принципами, чуждыми всякихъ политическихъ соображеній. Эта безотвѣтственность можетъ найти себѣ обоснованіе лишь въ юридической природѣ монарха, какъ органа государства.

И ее намъ и предстоитъ теперь опредѣлить.

Всѣ государственныя функціи сводятся къ двумъ основнымъ категоріямъ: къ функціямъ нормирующимъ, устанавливающимъ правила и директивы государственной дѣятельности, и къ функціямъ нормированнымъ, осуществляющимъ эту дѣятельность, согласно установленнымъ правиламъ и директивамъ.

Органы, которые отправляютъ функціи перваго рода, называются верховными органами; къ нимъ относятся монархъ и народное представительство. Органы, которые отправляютъ функ-

ціи второго рода, называются органами подчиненными; къ нимъ относятся всѣ остальные государственные органы. Верховные органы, какъ органы нормирующіе, призваны выражать волю государства и совершать всѣ тѣ акты, содержаніе которыхъ не предопредѣлено правилами, установленными этой волей. Въ ихъ компетенцію входитъ, поэтому, прежде всего установленіе юридическихъ нормъ и тѣхъ директивъ и политическихъ принциповъ, которыми должна руководствоваться правительственная дѣятельность. Они, во-вторыхъ, совершаютъ всѣ тѣ государственные акты, которые не допускаютъ предварительнаго урегулированія общими нормами и не могутъ быть предусмотрѣны законами. Наконецъ, въ-третьихъ, верховнымъ органамъ принадлежитъ высшій надзоръ надъ дѣятельностью подчиненныхъ органовъ, имѣющій цѣлью обезпечить согласованность правительственной дѣятельности съ юридическими нормами и политическими директивами, установленными верховными органами. Нѣкоторыя изъ этихъ функцій отправляются совмѣстно монархомъ и народнымъ представительствомъ, другія входятъ въ кругъ вѣдомства одного монарха, третьи составляютъ особую компетенцію народнаго представительства. Мы не будемъ разсматривать здѣсь это распредѣленіе верховныхъ функцій между парламентомъ и монархомъ. Для насъ важно только отмѣтить, что какъ монархъ, такъ и народное представительство отправляютъ верховныя функціи, т.-е. такія, въ которыхъ непосредственно выражается нормирующая воля государства.

И въ томъ, что монархъ и народное представительство отправляетъ верховныя функціи, и нужно видѣть юридическое обоснованіе ихъ безотвѣтственности.

Въ самомъ дѣлѣ, отвѣтственность государственныхъ органовъ имѣетъ своею цѣлью обезпечить согласованность ихъ дѣятельности съ волею государства, насколько эта воля выражена въ общихъ правилахъ (въ законахъ) и въ руководящихъ политическихъ принципахъ. Она поэтому не можетъ имѣть мѣста по отношенію къ тѣмъ органамъ, которые установляютъ эти правила и эти руководящія начала, т.-е. къ органамъ вер-

ховнымъ, къ монарху и къ народному представительству, а примѣнима лишь къ тѣмъ органамъ, дѣятельность которыхъ подчинена этимъ правиламъ и руководящимъ началамъ, т.-е. къ органамъ подчиненнымъ.

Но для того, чтобы эта отвѣтственность была дѣйствительной, необходимо, чтобы верховныя функціи были строго разграничены отъ функцій подчиненныхъ, необходимо, чтобы компетенція монарха и народнаго представительства ограничивалась только первыми и чтобы ихъ дѣятельность отнюдь не врывалась въ область подчиненнаго подзаконнаго управленія. Сосредоточеніе въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ нормирующей и нормированной дѣятельности неминуемо влечетъ за собою несвязанность этой дѣятельности другими словами, произволъ. Органы, которые правятъ по правиламъ, которыя они сами устанавливаютъ, не связаны этими правилами, ибо могутъ во всякое время отмѣнить стѣсняющія ихъ нормы.

Подведемъ итоги.

Глава государства въ конституціонной монархіи безотвѣтственъ не потому, что онъ монархъ Божіею милостью, не потому, что онъ одаренъ трансцендентальными свойствами, не позволяющими ему совершать неправды, не потому, наконецъ, что эта безотвѣтственность охраняетъ престижъ и авторитетъ власти. Монархъ безотвѣтственъ потому, что онъ на ряду съ народнымъ представительствомъ является органомъ верховнымъ; верховные же органы, установляя нормы и директивы государственной дѣятельности, не могутъ въ установленіи ихъ ими же быть связаны.

Но эта безотвѣтственность монарха и ставитъ предѣлъ его дѣятельности. Будучи безотвѣтственнымъ органомъ, онъ не можетъ отправлять отвѣтственныхъ функцій: правительственная дѣятельность, связанная нормами и директивами, установленными верховными органами, не можетъ исходить отъ этихъ органовъ, а должна быть предоставлена органу связанному — отвѣтственному министерству.

ГЛАВА II.

Министерство въ конституціонной монархіи.

Какъ доктрина объ отвѣтственной правительственной власти, отправляемой безотвѣтственнымъ монархомъ, мѣшаетъ правильному пониманію юридической природы безотвѣтственности главы государства, такъ она же является и причиною тому, что господствующее въ современной литературѣ воззрѣніе на отвѣтственность министровъ страдаетъ внутренними противорѣчіями и безсильно объяснить дѣйствительную роль министровъ въ современномъ государствѣ.

Исходя изъ двухъ трудно между собою примиримыхъ положеній, изъ которыхъ одно выставляетъ монарха главою правительственной власти, а другое гласитъ, что министры несутъ отвѣтственность за всѣ акты этой власти, исходя изъ этихъ двухъ противорѣчивыхъ началъ, современная доктрина, съ одной стороны, изображаетъ министровъ подчиненными монарху агентами, а съ другой—возводитъ ихъ на степень государственныхъ органовъ, призванныхъ, въ силу своей отвѣтственности передъ народнымъ представительствомъ, обезпечивать законномѣрность въ управленіи.

Характеризуя министровъ, какъ правительственныхъ агентовъ монарха, Зейдель говоритъ: «Министръ — правительственный органъ короля. Какъ такой органъ, онъ стоитъ не рядомъ съ королемъ и не независимо отъ него, а подъ королемъ. Онъ не обязанъ оставаться министромъ короля, но, оставаясь имъ, онъ обязанъ повиноваться ему» [1]). Опредѣляя же положеніе министра, какъ отвѣтственнаго органа, тотъ же Зейдель сопоставляетъ его съ народнымъ представительствомъ и говоритъ, что какъ послѣднее ограничиваетъ монарха въ области законодательства, такъ точно министерство ставитъ предѣлы власти короля въ области управленія. «Къ ограниченію монарха пар-

[1]) Seydel. „Bayerisches Staatsrecht“. T. II, стр. 310.

ламентъ,—разсуждаетъ онъ,—привходитъ ограниченіе его министерствомъ. Если центръ тяжести компетенціи парламента лежитъ въ законодательствѣ и въ урегулированіи государственнаго хозяйства, то значеніе министерскаго содѣйствія сказывается въ области текущей правительственной дѣятельности—въ управленіи. Это содѣйствіе служитъ гарантіей тому, что все то, что въ согласіи съ парламентомъ было признано законодательной или административной нормой, дѣйствительно найдетъ себѣ осуществленіе въ государственной жизни. Можно поэтому безъ преувеличенія сказать, что идея конституціонной монархіи достигаетъ своего завершенія лишь съ того момента, когда министерство пріобрѣтаетъ значеніе государственнаго органа, ограничивающаго монарха въ области управленія, подобно тому, какъ парламентъ ограничиваетъ его въ области законодательства» [1]).

Министръ, такимъ образомъ, съ одной стороны, подчиненный монарху агентъ, обязанный ему безусловнымъ повиновеніемъ, а съ другой — равноцѣнный парламенту политическій факторъ, наравнѣ съ нимъ связывающій волю монарха.

Эта двойственность въ положеніи министровъ признается всѣми представителями господствующей доктрины и выставляется и въ русской литературѣ той чертой, которая наиболѣе ярко характеризуетъ роль министровъ въ современномъ государствѣ. Въ статьѣ, недавно появившейся въ «Журналѣ Министерства Юстиціи» мы читаемъ: «Министръ въ административномъ, такъ сказать, смыслѣ слова, это—лицо завѣдывающее опредѣленной отраслью управленія и непосредственно подчиненное главѣ государства. Съ переходомъ государства отъ абсолютнаго режима къ конституціонному, положеніе министра значительно усложняется. Онъ становится не только высшимъ должностнымъ лицомъ, но и возводится въ положеніе органа, содѣйствующаго монарху при выполненіи имъ функцій государственной власти, превращая личную волю монарха въ волю государства. Отсюда нѣкоторая двойственность его положенія въ

---

[1]) Seydel op. cit. T. II, стр. 285—287.

государственномъ организмѣ: съ одной стороны, онъ — высшее должностное лицо, подчиненное монарху, съ другой—необходимый конституціонный органъ, безъ котораго управленіе не можетъ существовать» [1]). Какъ высшее должностное лицо, министръ подчиненъ монарху, безъ соизволенія котораго онъ, говоря словами Фриша [2]), «не можетъ предписать ни одной строки», какъ конституціонный же органъ, онъ, по словамъ того же Фриша, совершенно самостоятеленъ и, въ отличіе отъ всѣхъ другихъ должностныхъ лицъ, ничьему повелѣнію не подвластенъ. Какъ конституціонный органъ, министръ провѣряетъ правительственные акты короля и своимъ согласіемъ возводитъ ихъ на степень государственнаго акта и вооружаетъ ихъ обязательной силой. «Одобреніемъ акта, исходящаго отъ монарха, путемъ ли контрасигнированія, или инымъ путемъ, министръ дѣлаетъ этотъ актъ своимъ собственнымъ актомъ и привноситъ въ него то условіе, безъ котораго этотъ актъ не можетъ имѣть силы» [3]).

Этотъ привходящій къ правительственному акту монарха моментъ, контрасигнированіе министра, удостовѣряющее его законномѣрность, и служитъ, по господствующему ученію, обоснованіемъ министерской отвѣтственности. Министръ отвѣчаетъ за правительственные акты, потому что, скрѣпляя ихъ своей подписью, ручается за ихъ согласованность съ законами. Правятъ не министры, правитъ монархъ: отъ него исходятъ всѣ распоряженія, директивы и инструкціи, которыми обязанъ руководствоваться министръ и подвѣдомственныя ему должностныя лица; но правитъ монархъ лишь въ предѣлахъ, установленныхъ законами: лишь въ этихъ предѣлахъ министры идутъ за нимъ и осуществляютъ его предначертанія и предписанія. «Въ этомъ правѣ министровъ провѣрять повелѣнія монарха съ точки зрѣнія ихъ законномѣрности,—говоритъ Самуэли,—отнюдь не слѣ-

---

[1]) „Журналъ Министерства Юстиціи“, 1906 г., № 3.

[2]) Frisch. „Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate“, стр. 10.

[3]) Тамъ же, стр. 192.

дуетъ, однако, видѣть ослабленіе правительственной власти монарха. Министерская отвѣтственность вообще не имѣетъ цѣлью стѣснять монарха въ его правительственной дѣятельности, ея задача лишь воспрепятствовать осуществленію противорѣчащей законамъ и интересамъ государства личной воли монарха, т.-е. произволу; министерская отвѣтственность не должна отнять у монарха власть, а лишь обезпечить пользованіе ею въ предѣлахъ долга [1]).

Вся эта доктрина является не чѣмъ инымъ, какъ неудачной попыткой примирить отжившія понятія абсолютнаго строя, основаннаго на началѣ личнаго управленія монарха, съ принципами современнаго правового государства, покоящагося на началѣ общественнаго управленія. Не отваживаясь порвать окончательно съ принципомъ королевскаго суверенитета, она выставляетъ монарха носителемъ всей полноты правительственной власти. Считаясь же съ требованіемъ закономѣрности управленія, она возводитъ министровъ на степень конституціонныхъ органовъ и возлагаетъ на нихъ отвѣтственность за правительственные акты монарха. Но, возлагая на нихъ эту отвѣтственность, она вынуждена признать за ними извѣстную долю самостоятельнаго участія въ правительственной дѣятельности, которая выражается въ томъ, что министръ контрасигнируетъ лишь тѣ правительственные акты короля, которые признаетъ закономѣрными, и отказываетъ въ своей скрѣпѣ тѣмъ изъ нихъ, которые этому условію не удовлетворяютъ.

Несостоятельность этой доктрины, какъ всякаго ученія, пытающагося согласовать непримиримыя начала, обнаруживается въ тѣхъ противорѣчіяхъ, которыми страдаютъ всѣ ея основныя положенія. Она провозглашаетъ монарха главою исполнительной власти и вмѣстѣ съ тѣмъ подчиняетъ его правительственные акты надзору парламента. Она признаетъ министровъ подчиненными монарху должностными лицами и вмѣстѣ съ тѣмъ ставитъ ихъ рядомъ съ парламентомъ и возводитъ ихъ на

[1]) Samuely, „Das Princip der Ministerverantwortlichkeit“. Berlin, 1869, стр. 23.

степень политическаго фактора, ограничивающаго власть монарха. Она видитъ въ министрахъ слугъ короля, обязанныхъ подчиняться его повелѣніямъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ утверждаетъ, что только согласіе министра на акты короля, выражающееся въ контрасигнированіи этихъ актовъ, вооружаетъ ихъ обязательной силой и возводитъ ихъ на степень государственныхъ актовъ.

Она, другими словами, ставитъ министрамъ неразрѣшимую задачу — быть одновременно и послушными орудіями личной воли монарха и независимыми стражами закономѣрности управленія.

Мы не послѣдуемъ за этой доктриной.

Поставивъ себѣ цѣлью на ближайшихъ страницахъ объяснить роль министровъ въ современной конституціонной монархіи, мы возьмемъ за исходную точку основные принципы правового государства и попытаемся въ свѣтѣ этихъ принциповъ изобразить, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ, то положеніе, которое должна занять высшая правительственная коллегія въ системѣ конституціонныхъ учрежденій.

Современное правовое государство, въ отличіе отъ абсолютнаго государства стараго порядка, есть союзъ не личнаго, а общественнаго господства. Въ немъ властвуетъ не личная воля того или другого лица, той или другой группы лицъ, не личная воля правителя или правителей, а общественная воля государства, какъ организованнаго въ юридическое цѣлое народа. *Если строй абсолютнаго государства былъ проникнутъ началомъ личнаго произвола, то организація правового государства обусловливается началомъ общественнаго самоопредѣленія. Народное представительство вноситъ это начало общественнаго самоопредѣленія въ область законодательства и верховнаго управленія*: оно возводитъ законы и верховные правительственные принципы на степень выраженія воли государства, какъ организованнаго народнаго цѣлаго. *Согласовать съ этой волей правитель-*

ственную дѣятельность и этимъ внести начало общественнаго самоопредѣленія и въ область подчиненнаго управленія—задача отвѣтственнаго правительства. Это отвѣтственное правительство и является поэтому такимъ же необходимымъ требованіемъ правового государства, какъ и самое народное представительство: эти два учрежденія другъ друга дополняютъ и другъ друга обусловливаютъ. Правительство, отвѣтственное за закономѣрное и согласное съ интересами народа управленіе, предполагаетъ существованіе народнаго представительства, какъ показателя общественной воли, и безъ него немыслимо; и, въ свою очередь, народное представительство не можетъ имѣть никакого реальнаго авторитета безъ отвѣтственнаго правительства, призваннаго проводить эту волю въ жизнь и воплощать ее въ конкретные акты.

Это правительство является, однако, очень сложнымъ организмомъ, уразумѣть который можно лишь разложивъ его на его составные элементы.

Съ внутренней стороны правительство представляетъ собою единую силу, направляемую волей государства; съ внѣшней же стороны оно является совокупностью множества самыхъ разнообразныхъ учрежденій, которыя стоятъ между собою въ отношеніяхъ координаціи и субординаціи. Это разнообразіе правительственныхъ органовъ является, во-первыхъ, послѣдствіемъ различія задачъ управленія, во-вторыхъ, представляетъ собою результатъ различія территоріальныхъ областей, на которыя распространяется правительственная дѣятельность. Различіе задачъ обусловливаетъ собою существованіе различныхъ сферъ управленія, изъ которыхъ каждая имѣетъ свои правительственныя учрежденія, образующія одно цѣлое—одно правительственное вѣдомство. Единство этого вѣдомства выражается тѣмъ, что во главѣ его состоитъ одинъ высшій правительственный органъ—министръ. Существованіе же различныхъ территоріальныхъ областей управленія обусловливаетъ собою существованіе мѣстныхъ органовъ, осуществляющихъ задачи управленія даннаго вѣдомства въ предѣлахъ административнаго округа. Эти

мѣстные органы одного вѣдомства въ данномъ округѣ объединены въ одно цѣлое однимъ высшимъ мѣстнымъ органомъ, подчиненнымъ соотвѣтствующему министру. Такимъ образомъ всѣ, какъ центральные, такъ и мѣстные, органы одного вѣдомства подчинены одному единоличному органу—министру, чѣмъ и обезпечивается единство правительственной дѣятельности въ предѣлахъ этого вѣдомства. Но и эти отдѣльныя вѣдомства, обусловливаемыя различными задачами управленія, должны, въ свою очередь, образовать правительственное единство. Это единство различныхъ вѣдомствъ достигается тѣмъ, что всѣ они въ лицѣ стоящихъ во главѣ ихъ министровъ подчинены одному органу. Этимъ органомъ является министерство, образующее собою коллегіальное учрежденіе, въ которое входятъ всѣ министры въ качествѣ равноправныхъ членовъ.

Въ правительственной дѣятельности мы различаемъ, такимъ образомъ, во-первыхъ, элементъ единства, какъ требованіе единства государственной воли, во-вторыхъ, элементъ разнообразія, обусловливаемый многосложностью задачъ управленія и разнообразіемъ тѣхъ условій, при которыхъ эти задачи осуществляется.

Эти два элемента въ правительственной дѣятельности вызываютъ существованіе двухъ видовъ органовъ, черезъ которые эта дѣятельность проявляется. Элементъ единства представленъ правительственными органами въ собственномъ смыслѣ—министрами, элементъ же разнообразія — подчиненными министрамъ органами, органами исполнительными. Министры вносятъ въ разнообразную и многосложную дѣятельность подчиненныхъ имъ органовъ единство государственной воли и планомѣрность ея осуществленія. Исполнительные же органы примѣняютъ эту государственную волю, согласно начерченному министерствомъ плану, къ отдѣльнымъ конкретнымъ случаямъ въ соотвѣтствіи съ условіями времени и мѣста. Дѣятельность министровъ выражается въ общихъ распоряженіяхъ и инструкціяхъ. Дѣйствительное же и детальное осуществленіе правительственныхъ задачъ лежитъ не на нихъ, а на подчиненныхъ имъ исполни-

тельныхъ органахъ, отъ которыхъ и исходятъ отдѣльные правительственные акты, имѣющіе въ виду отдѣльныхъ лицъ, отдѣльные конкретные случаи и индивидуальныя отношенія.

Между этими двумя категоріями органовъ существуетъ глубокое различіе, какъ политическое, такъ и юридическое.

Правительственные органы — министры — являются политическими дѣятелями, призванными не только исполнять волю государства, но и сознавать ее и въ это сознаніе вносить пониманіе интересовъ и запросовъ народа. *Министры — не чиновники, а выдвинутые общественнымъ довѣріемъ государственные мужи, на которыхъ это довѣріе возложило отвѣтственную задачу быть въ области управленія проводниками народнаго правосознанія и носителями общественныхъ запросовъ.* Если исполнительные органы являются должностными лицами, подчиненными служебному праву и дисциплинарной власти своего начальства, то министры стоятъ внѣ чиновничьей іерархіи и ничьимъ повелѣніямъ не подвластны. *Правительственные органы, министры—самостоятельные политическіе факторы, исполнительные же органы — зависимые административные агенты.*

Министры, какъ органы государства, предназначенные быть въ области управленія проводниками государственной воли и призванные вносить въ правительственную дѣятельность единство и планомѣрность, должны сами представлять собою и внѣшнее и внутреннее единство.

Они представляютъ собою такое внѣшнее единство тѣмъ, что образуютъ собою единое учрежденіе, именуемое кабинетомъ или совѣтомъ министровъ; они представляютъ собою такое внутреннее единство тѣмъ, что образуютъ собою коллегію государственныхъ мужей, связанныхъ общимъ политическимъ направленіемъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ организація этой коллегіи точнѣе опредѣлена закономъ, въ другихъ, какъ, напримѣръ,

въ Англіи, она ведетъ лишь фактическое существованіе. Но во всѣхъ современныхъ монархіяхъ она существуетъ, какъ необходимое звено въ системѣ конституціонныхъ учрежденій. «Безъ того, чтобы министры согласились относительно направленія, котораго они намѣрены держаться въ своей политикѣ и при разрѣшеніи важныхъ вопросовъ управленія,—говоритъ Еллинекъ въ своемъ послѣднемъ сочиненіи,—безъ такого соглашенія невозможно однообразное, лишенное внутреннихъ противорѣчій, управленіе государствомъ (eine wiederspuchslose Leitung des Staates). И вотъ почему министерство, какъ цѣлое, является необходимымъ въ каждомъ государствѣ учрежденіемъ, основывается ли оно на законѣ или нѣтъ. Въ способѣ его устройства, въ объемѣ его полномочій обнаруживается особенность каждаго государства. Существованіе же его не зависитъ отъ произвола монарховъ и министровъ, ибо требованіе единства государственной жизни должно пробить себѣ дорогу и вопреки всякому противодѣйствію отдѣльныхъ лицъ. Министерство, какъ единое учрежденіе, вездѣ основано поэтому на правѣ: оно является неотразимымъ предположеніемъ функціонированія конституціи и конституціонной отвѣтственности и въ этомъ отношеніи безразлично, существуетъ ли оно въ силу закона или безъ закона, или даже, какъ въ Англіи, вопреки закону [1])».

Министерство, какъ солидарное, гомогенное цѣлое, объединенное общими политическими принципами, является необходимымъ требованіемъ конституціоннаго строя и институтомъ, существованіе котораго проводитъ рѣзкую грань между государствомъ правовымъ и государствомъ абсолютнымъ. Въ послѣднемъ министры являются слугами монарха, которые призваны проводить его личные взгляды и которые объединены не общей политической программой, а подчиненіемъ волѣ монарха. Солидарное министерство въ абсолютной монархіи представляло бы опасность для личнаго управленія монарха, создавая силу,

[1]) Jellineck. «Verfassungsänderung und Verfassungswandlung». Berlin, 1906, стр. 33.

могущую ослабить его авторитетъ. Это прекрасно понималъ, между прочимъ, Наполеонъ III: онъ счелъ необходимымъ упрочить свою власть полнымъ обособленіемъ министровъ другъ отъ друга и предупрежденіемъ установленія между ними всякой связи. Статья 13 конституціи 1852 гласитъ: «Министры зависятъ только отъ главы государства, и между ними не существуетъ солидарности». Въ противоположность этому опредѣленію, дѣйствующая франц. конституція (закон. 1875 отъ 25 февр.) постановляетъ: «Министры солидарно отвѣтственны передъ палатами за общую политику правительства и каждый въ отдѣльности за собственныя дѣйствія». Даже Бисмаркъ, котораго нельзя заподозрить въ пристрастіи къ парламентаризму и тотъ понималъ, что въ современномъ государствѣ министры перестали быть простыми колесами въ административномъ механизмѣ, приводимымъ въ движеніе одной центральной пружиной—волею монарха, а возвысились на степень членовъ политической коллегіи, образующей органическое цѣлое, объединенное общей правительственной программой. Отвѣчая 23 января 1873 г. въ прусскомъ ландтагѣ на запросъ одного депутата, Бисмаркъ сказалъ: «Предшествующій ораторъ, по моему мнѣнію, совершенно правъ, утверждая, что каждый министръ долженъ быть разсмотрѣнъ съ двухъ сторонъ, во-первыхъ, съ точки зрѣнія управленія имъ своимъ вѣдомствомъ, во-вторыхъ, какъ членъ общаго министерства, съ точки зрѣнія его отвѣтственности за общія дѣйствія этого министерства».

Министерство представляетъ, такимъ образомъ, въ современномъ государствѣ солидарное цѣлое — высшую правительственную коллегію, сплоченную общими политическими принципами и призванную отправлять правительственныя функціи въ предѣлахъ закона и въ соотвѣтствіи съ этими объединяющими ее принципами.

И то, что правительство въ своей дѣятельности руководствуется не только законами, но и этими политическими принципами, и составляетъ характерную черту его дѣятельности, отличающую ее отъ дѣятельности судебной. Если послѣдняя

заключается въ объективномъ примѣненіи закона, то первая отнюдь не ограничивается исполненіемъ закона, а является дѣятельностью, которая закономъ связана, но имъ не предопредѣлена. Законы предписываютъ формы и предѣлы правительственной дѣятельности, но не опредѣляютъ исчерпывающимъ образомъ ея содержаніе.

Эта неурегулированная закономъ дѣятельность правительства не можетъ, однако, быть предоставлена субъективному усмотрѣнію правителей, а должна быть связана извѣстными общими директивами. Эти директивы, опредѣляя направленіе политики министерства и объединяя ихъ въ одно солидарное цѣлое, должны быть выраженіемъ государственной воли и стоять поэтому въ согласіи съ политическимъ настроеніемъ парламента, и быть солидарны съ общественнымъ мнѣніемъ страны.

Какъ народное представительство есть органъ государства и какъ таковой долженъ служить выразителемъ не личныхъ мнѣній своихъ членовъ, а быть проводникомъ голоса народа и показателемъ общественнаго мнѣнія, такъ и министерство должно сознавать себя представителемъ государства и, установляя направленіе своей политики, чувствовать себя плотію отъ плоти и кровью отъ крови народнаго тѣла.

Сводя предшествующее изложеніе къ общимъ выводамъ, мы можемъ выразить ихъ въ слѣдующихъ положеніяхъ:

Министерство не слуга монарха и не органъ правительственной власти короля, какъ учитъ нѣмецкая доктрина, но оно и не слуга народнаго представительства и не выдѣленная изъ среды парламента комиссія, какъ характеризуетъ Беджготъ англійскій кабинетъ. Министерство не слуга, не органъ монарха или парламента, а слуга народа и органъ государства, и притомъ органъ, существующій не по соизволенію какой-нибудь высшей, стоящей надъ нимъ инстанціи, а въ силу самаго государственнаго устройства, въ силу основныхъ законовъ страны.

Министерство, какъ такой конституціонный органъ, имѣетъ свою самостоятельную компетенцію, обнимающую всю область подзаконнаго управленія и строго разграниченную отъ компетенціи верховныхъ органовъ—монарха и народнаго представительства.

Осуществляя свои функціи въ предѣлахъ отмежеваннаго ему круга вѣдомства, министерство имѣетъ своею задачею обезпечивать единство и планомѣрность управленія и вносить начало общественнаго самоопредѣленія въ область правительственной дѣятельности.

Во имя этой задачи министерство должно представлять собою сплоченную коллегію, связанную единствомъ направленія, согласованнаго съ политическимъ настроеніемъ парламента и солидарнаго съ общественнымъ мнѣніемъ страны.

Это послѣднее требованіе является тѣмъ условіемъ, которое сближаетъ парламентъ съ министерствомъ и опредѣляетъ ихъ однородность. Какъ парламентъ является собраніемъ излюбленныхъ народомъ людей, такъ и министерство должно быть коллегіей государственныхъ мужей, облеченныхъ довѣріемъ страны.

И какъ члены парламента стоятъ внѣ служебной іерархіи, такъ и министры не подчинены служебному праву и чьей бы то ни было дисциплинарной власти. Они—не должностныя лица, назначаемыя надъ ними стоящимъ начальствомъ, а политическіе дѣятели, отмѣченные общественнымъ довѣріемъ и призванные монархомъ руководить правительственной дѣятельностью и направлять ее въ согласіи съ интересами и нуждами народа.

ГЛАВА III.

Порядокъ призванія и увольненія министровъ.

Намѣченное нами въ предыдущей главѣ воззрѣніе на министерство, какъ на государственный органъ, который отправляетъ правительственныя функціи и имѣетъ, поэтому, свою самостоятельную компетенцію, строго разграниченную отъ круга вѣдом-

ства монарха и народнаго представительства, и притомъ какъ на государственный органъ, который, подобно парламенту, долженъ быть въ своей дѣятельности солидаренъ съ народомъ и потому и исходитъ изъ народа путемъ выбора, хотя и выбора, обставленнаго особыми условіями,—это воззрѣніе уже проглядываетъ, хотя и нерѣшительно и робко, въ рѣчахъ ораторовъ бельгійскаго національнаго конгресса, выработавшаго бельгійскую конституцію 7 февраля 1831 года.

«Верховенство,—говорилъ на этомъ конгрессѣ Nothomb,—слагается изъ воли и исполненія. Воля исходитъ отъ народнаго представительства, исполненіе—отъ министерства. Несмѣняемая власть (le pouvoir permanent) вліяетъ на волю своимъ правомъ иниціативы и своимъ правомъ «вето», своимъ правомъ распускать палату; на исполненіе она вліяетъ избраніемъ министровъ и правомъ помилованія. Она, собственно, сама не дѣйствуетъ, но вызываетъ или останавливаетъ дѣятельность всѣхъ другихъ властей, которыя вокругъ нея создаются или *обновляются путемъ выбора*». «Въ конституціонной монархіи,—говорилъ Лебо,—выборное начало господствуетъ надъ всѣмъ, оно не только вліяетъ на управленіе внутреннее и внѣшнее, но и оказываетъ неотразимое воздѣйствіе на образованіе исполнительной власти... Палата, разъ конституированная, утверждаетъ, видоизмѣняетъ или устраняетъ министерство въ соотвѣтствіи со степенью того довѣрія или недовѣрія, которое оно внушаетъ. Палата, образованная путемъ выборовъ, по своей волѣ раскрывая или закрывая кошелекъ плательщиковъ, держитъ въ своихъ рукахъ судьбу кабинета: она предписываетъ (elle impose) коронѣ свои выборы и свои увольненія; она, слѣдовательно, въ дѣйствительности, хотя и косвенно, избираетъ все министерство. А министерство въ конституціонной монархіи,—что оно въ сущности собою представляетъ, какъ не исполнительную власть въ ея цѣломъ» [1])?

---

[1]) Dupriez. «Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique». Т. I, стр. 209 и 210.

Въ этихъ словахъ много справедливаго, но они нуждаются въ поправкахъ и поясненіяхъ.

Члены министерства, сказали мы выше, какъ члены высшей правительственной коллегіи, должны быть такими же облеченными довѣріемъ народа людьми, какъ и члены парламента. И это довѣріе и является тѣмъ общимъ знаменателемъ, который объединяетъ всю государственную дѣятельность и возводитъ всѣ акты государства, какъ въ области законодательства, такъ и въ области управленія, на степень актовъ единаго государства, какъ самоопредѣляющагося народнаго цѣлаго.

Но министры не только должны пользоваться довѣріемъ страны, но и удовлетворять цѣлому ряду другихъ требованій. Какъ члены коллегіи, руководящей всей внутренней политикой государства, они должны быть выдающимися по своимъ дарованіямъ и знаніямъ государственными мужами, обладающими широкимъ кругозоромъ; какъ правители, призванные вносить единство и планомѣрность въ управленіе, они должны быть людьми, объединенными общими политическими взглядами; наконецъ, какъ завѣдующіе отдѣльными отраслями администраціи, они должны быть вооружены спеціальными техническими знаніями и правительственнымъ опытомъ въ довѣренной имъ области управленія. Ихъ выборъ не можетъ быть поэтому обставленъ тѣми же условіями, при которыхъ происходитъ выборъ въ парламентъ, а долженъ происходить путемъ болѣе сложнымъ. Сложность же этого выбора настолько велика, что онъ не можетъ быть предусмотрѣнъ никакими правилами, какъ бы детальны, гибки и податливы они ни были.

И дѣйствительно, если мы всмотримся въ тѣ пріемы, которые примѣняются при избраніи министровъ, то увидимъ, что эти пріемы не допускаютъ нормировки и ни въ какой кодексъ не укладываются.

Формально министры назначаются монархомъ, но онъ связанъ при ихъ назначеніи такими требованіями, которыя ставятъ его личному выбору очень узкія рамки и рѣшающій голосъ предоставляютъ факторамъ, стоя-

щимъ внѣ сферы его вліянія. Монархъ избираетъ министровъ изъ сравнительно небольшого слоя государственныхъ людей, выдѣлившихся своими дарованіями, своими знаніями и своими заслугами; изъ этой небольшой группы онъ выдѣляетъ тѣхъ, которые способны по своей спеціальной подготовкѣ и по своему административному опыту стать во главѣ отдѣльныхъ вѣдомствъ; изъ суженнаго этимъ отборомъ круга лицъ онъ останавливается на тѣхъ, которыя отмѣчены общественнымъ довѣріемъ и связаны общими политическими взглядами, служащими гарантіями тому, что они будутъ дѣйствовать въ согласіи съ народнымъ представительствомъ.

Монархъ при своемъ выборѣ связанъ, такимъ образомъ, цѣлымъ рядомъ условій, изъ которыхъ не послѣднее мѣсто занимаютъ необходимость считаться съ общественнымъ мнѣніемъ страны и съ политическимъ настроеніемъ парламента. Выдвигаютъ министровъ ихъ дарованіи и знанія, ихъ убѣжденія и взгляды, называетъ ихъ голосъ народа, отмѣчаетъ ихъ политическое направленіе, преобладающее въ парламентѣ; монархъ же, принимая во вниманіе эти личныя качества министровъ, прислушиваясь къ этому голосу народа, считаясь съ политическими направленіями парламента, дѣлаетъ выборъ, который ему предписываютъ условія и требованія, отъ его доброй воли не зависящія.

Эти предписанія никакимъ закономъ не закрѣплены, а между тѣмъ они обладаютъ силой, болѣе неотразимой, чѣмъ многія нормы, занесенныя въ конституцію.

Неотразимая сила этихъ предписаній вытекаетъ изъ неотразимаго требованія единенія между парламентомъ и министерствомъ. Это единеніе можетъ получать различныя выраженія и облекаться въ очень разнообразныя формы: оно можетъ быть результатомъ высокаго авторитета монархической власти и можетъ быть послѣдствіемъ преобладающаго вліянія парламента, но, во всякомъ случаѣ, безъ этого единенія нормальное теченіе государственной жизни невозможно.

Даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ сфера дѣятельности народнаго представительства не широка и его вліяніе на правительственную дѣятельность ограничено,—и въ этихъ государствахъ монархъ, пользуясь своимъ правомъ «вето» и своей прерогативой увольнять и назначать министровъ, признаетъ необходимымъ считаться съ общественнымъ мнѣніемъ страны и съ настроеніемъ парламента и лишь въ согласіи съ ними пользуется своими полномочіями. «Въ Австріи,—говоритъ Еллинекъ,—можно констатировать лишь одинъ случай отказа монарха санкціонировать принятый народнымъ представительствомъ законъ, а именно, законъ о монастыряхъ 1876 г. Въ Пруссіи же не было ни одного такого случая, хотя несомнѣнно, что Пруссія не принадлежитъ къ государствамъ съ упроченнымъ парламентскимъ строемъ. Въ теченіе почти шестидесятилѣтняго существованія нынѣ дѣйствующей прусской конституціи монархъ въ Пруссіи, относительно которой такъ любятъ подчеркивать самостоятельность королевской власти, ни разу не отклонялъ постановленій, въ которыхъ выражалась воля ландтага. Императоръ Фридрихъ первоначально колебался санкціонировать внесенный еще до вступленія его на престолъ законодательный проектъ о продленіи законодательнаго періода съ трехъ на пять лѣтъ, но черезъ болѣе чѣмъ двухлѣтнее раздумье — 27 мая 1888 г. — все же утвердилъ его своею подписью. Когда въ 1892 г. поднялась цѣлая буря противъ школьнаго закона, выработаннаго министерствомъ Цедлица и внесеннаго съ согласія короля въ ландтагъ, и когда противники закона, имѣвшаго шансы пройти черезъ ландтагъ, свою послѣднюю надежду возлагали на отказъ короля санкціонировать этотъ законъ, тогда Вильгельмъ II, считаясь съ голосомъ общественнаго мнѣнія, сдѣлалъ распоряженіе о взятіи назадъ законодательнаго проекта и уволилъ министра народнаго просвѣщенія» [1]). И князь Бисмаркъ, который такъ высоко ставилъ престижъ королевской власти, и тотъ признавалъ, что министерство можетъ править лишь въ согласіи

[1]) Jellineck. „Verfassungsänderungen und Verfassungswandlungen", стр. 36, 37.

съ народнымъ представительствомъ и опираясь на большинство парламента. «Мы, конституціонное правительство,—говорилъ онъ неоднократно,—имѣемъ надобность въ большинствѣ... Мы, министры конституціоннаго государства, нуждаемся въ немъ, дабы оно насъ во всемъ поддерживало на предпринятомъ нами пути... Министръ, пренебрегающій большинствомъ, управлялъ бы, слѣдовательно, всегда и во всемъ согласно принципу: Und der König absolut, wenn er unseren Willen thut, но какъ бы онъ съ этимъ согласилъ свою присягу, данную имъ на вѣрность конституціи, этого я не знаю» [1]).

Какъ монархъ, избирая министровъ, связанъ общественнымъ мнѣніемъ и политическимъ настроеніемъ парламента, такъ, и увольняя ихъ, онъ совершаетъ актъ, который является послѣдствіемъ отношенія къ нимъ этихъ же политическихъ факторовъ.

Это отношеніе, насколько оно исходитъ отъ народнаго представительства, получаетъ свое внѣшнее выраженіе или отклоненіемъ народнымъ представительствомъ внесенныхъ министерствомъ законопроектовъ, или неутвержденіемъ бюджета, или мотивированнымъ переходомъ къ очереднымъ дѣламъ, выражающимъ правительству недовѣріе. Страна же выражаетъ свое неодобреніе политикѣ министерства или на общихъ выборахъ, или на выборахъ частичныхъ избраніемъ оппозиціонныхъ правительству депутатовъ. Послѣдняя смѣна министерства въ Англіи была вызвана не вотумомъ парламента, неблагопріятнымъ министерству, а явилась разультатомъ частичныхъ выборовъ, показавшихъ, что консервативное министерство утратило довѣріе страны.

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ мы встрѣчаемся съ попытками установить порядокъ увольненія королемъ министровъ по постановленіямъ народнаго представительства. Въ шведской конституціи 1809 г. мы находимъ опредѣленіе, въ силу котораго

---

[1]) Репненкампфъ. „Конституціонныя начала и политическія воззрѣнія кн. Бисмарка“, стр. 292 и 293.

жалоба, поданная парламентомъ королю на министра, должна была имѣть своимъ послѣдствіемъ его увольненіе (§ 107). И ганноверская конституція 1848 г. въ 102 статьѣ постановляетъ, что представительство сословій имѣетъ право осуществлять отвѣтственность министровъ подачею королю жалобы, которая влечетъ за собою увольненіе министра или министровъ. А въ ст. 7 польской конституціи 1791 г. мы читаемъ: «Въ случаѣ, если соединенныя палаты большинствомъ двухъ третей потребуютъ увольненія министра изъ государственнаго совѣта или устраненія его отъ занимаемаго имъ мѣста, король немедленно же обязанъ замѣнить его другимъ».

Современныя конституціи такихъ постановленій не знаютъ: онѣ и противорѣчили бы соотношенію монарха и народнаго представительства, которые, какъ органы верховные, не могутъ быть подчинены одинъ другому. Какъ монархъ не можетъ подчинять своимъ повелѣніямъ народное представительство, такъ и народное представительство не можетъ дѣлать постановленій, которыя подчиняли бы ему монарха. Парламентъ не имѣетъ права предписать монарху увольненіе министерства или того или другого министра, и монархъ не уполномоченъ повелѣть парламенту мириться съ тѣмъ или другимъ министерствомъ и оказывать поддержку правительству, утратившему его довѣріе. Монархъ, принимая отставку министерства, которому народное представительство выразило недовѣріе, не исполняетъ этимъ предписанія парламента, точно такъ же, какъ монархъ, увольняя министерство, которое потерпѣло пораженіе на частичныхъ выборахъ, не исполняетъ предписанія избирателей тѣхъ округовъ, въ которыхъ происходили выборы. Ни въ выраженіи парламентомъ недовѣрія министерству, ни въ выборѣ оппозиціонныхъ депутатовъ нельзя усмотрѣть предписанія, обращеннаго къ монарху: и то и другое есть не что иное, какъ показатель общественнаго мнѣнія и политическаго настроенія народа. Монархъ обязанъ принимать ихъ во вниманіе, оцѣнивать ихъ значеніе, и если онъ признаетъ, что данный вотумъ избирателей и данное постановленіе парламента являются дѣйстви-

тельнымъ выраженіемъ воли всей страны, то онъ увольняетъ министровъ. Совершая этотъ актъ, онъ не исполняетъ предписанія парламента и не подчиняются приговору группы избирателей, а склоняется передъ волею народа.

Ни монархъ ни парламентъ не подчинены чьимъ бы то ни было повелѣніямъ: они являются верховными органами, надъ которыми нѣтъ высшей инстанціи. Но они, не будучи подчинены высшему органу, сами являются лишь органами государства и въ своей дѣятельности должны проявлять лишь волю государства и во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ подчиняться ей.

Монархъ не обязанъ устранить министра только потому, что парламентъ выразилъ ему недовѣріе, но онъ обязанъ его уволить, если признаетъ въ этомъ актѣ парламента проявленіе воли страны. Монархъ юридически не обязанъ исполнять то или другое постановленіе парламента, и нельзя поэтому признать правильнымъ приведенныя выше опредѣленія нѣкоторыхъ конституцій, въ силу которыхъ жалоба палаты на министерство имѣетъ своимъ послѣдствіемъ увольненіе монархомъ этого министерства. Но *монархъ юридически обязанъ совершать всѣ тѣ акты, которые необходимы для внесенія единства въ государственную дѣятельность и для поддержанія солидарности между государственными органами, руководящими этой дѣятельностью. Если, поэтому, министерство утратило довѣріе палаты и единеніе между народнымъ представительствомъ и правительствомъ нарушено, то монархъ юридически обязанъ возстановить солидарность между ними. Но отъ его государственной мудрости и отъ его политическаго такта зависитъ правильно оцѣнить причину и условія, вызвавшія конфликтъ, и опредѣлить, какимъ путемъ можетъ быть возстановлено единеніе между министерствомъ и парламентомъ. Если монархъ признаетъ, что министры являются облеченными довѣріемъ народа людьми, парламентъ же утратилъ это довѣріе, то онъ распускаетъ*

его и назначаетъ новые выборы въ указанный закономъ срокъ. Если же, наоборотъ, онъ видитъ, что парламентъ солидаренъ съ общественнымъ мнѣніемъ, то онъ увольняетъ министровъ.

Но это опредѣленіе монархомъ отношенія парламента и министерства къ голосу народа имѣетъ свои границы и находитъ свой предѣлъ въ результатѣ общихъ выборовъ, послѣдовавшихъ за роспускомъ парламента. Монархъ, который распускаетъ парламентъ въ виду его конфликта съ правительствомъ, предоставляетъ народу разрѣшить этотъ конфликтъ. И приговоръ, который выносятъ избиратели на общихъ выборахъ, неотразимъ для монарха, ибо этотъ приговоръ не есть постановленіе парламента, а есть голосъ страны, передъ которымъ обязаны склоняться какъ парламентъ, такъ и монархъ.

ГЛАВА IV.

Два типа конституціонной монархіи — дуалистическій и парламентарный.

Съ точки зрѣнія изложенныхъ нами взглядовъ на соотношеніе министерства къ монарху и къ парламенту мы можемъ высказаться теперь о господствующемъ въ современной литературѣ воззрѣніи, по которому всѣ конституціонныя государства распадаются на двѣ группы: на государства дуалистическія и на государства парламентарныя, и по которому лишь послѣдній типъ соотвѣтствуетъ истинно-демократическому, правовому государству.

«Въ государствахъ съ дуалистическимъ строемъ, — говоритъ В. М. Гессенъ, — назначеніе того или иного лица министромъ зависитъ отъ свободнаго усмотрѣнія главы правительственной власти. Въ такомъ государствѣ министерство имѣетъ внѣпартійный характеръ; независимые отъ парламента, они являются *послушнымъ орудіемъ, проводникомъ воли лица*, стоящаго во главѣ правительственной власти. Въ государствахъ парла-

ментарныхъ министерство имѣетъ партійный характеръ; первый министръ назначается главой правительственной власти изъ среды той политической партіи, которая въ данное время располагаетъ большинствомъ голосовъ въ парламентѣ или, при двухпалатной системѣ, по крайней мѣрѣ, въ палатѣ депутатовъ» [1]). «Практическое различіе между дуалистической монархіей и парламентарной, — поясняетъ Н. Лазаревскій, — сводится къ тому, что въ монархіи дуалистической министра-президента король, выбираетъ *по своему усмотрѣнію, изъ кого ему угодно* а въ парламентарной — изъ парламентарнаго большинства; къ нему же принадлежатъ остальные министры, рекомендуемые монарху президентомъ. Типомъ дуалистической монархіи является Пруссія, типомъ парламентарной — Англія» [2]). «Парламентарный кабинетъ, — по словамъ В. М. Гессена, — является непосредственнымъ выразителемъ настроеній и желаній парламентскаго большинства. И если Бисмаркъ могъ сказать о своихъ товарищахъ по кабинету, обращаясь къ парламенту: «Мы — слуги короля, а не ваши», то Сольсбери или Гладстонъ съ такимъ же основаніемъ могли бы сказать о себѣ, обращаясь къ королю: «Мы — не ваши слуги, а слуги парламента». Въ парламентарномъ государствѣ у правительства *своей* политики нѣтъ и не можетъ быть; въ этомъ весь смыслъ и все значеніе парламентарнаго режима» [3]). «Истинно-демократическое правовое государство, — заключаетъ В. М. Гессенъ, — не можетъ не быть парламентарнымъ, ибо парламентаризмъ является *высшей формой, вѣнцомъ конституціоннаго режима*» [4]).

Мы не можемъ согласиться съ воззрѣніемъ, которое видитъ въ дуалистической монархіи и въ монархіи парламентарной два устойчивыхъ и рѣзко выраженныхъ типа, подъ которые можно подвести всѣ конституціонныя монархіи и различіе между которыми настолько глубоко и носитъ на себѣ настолько принци-

---

[1]) „Политическій строй современныхъ государствъ“, т. I, стр. 166, 167.
[2]) „Конституціонное государство“, изд. І. В. Гессена, стр. 199 и 200.
[3]) „Политическій строй современныхъ государствъ“, т. I, стр. 169.
[4]) Тамъ же, стр. 187.

піальный характеръ, что, сопоставляя ихъ достоинства и недостатки и высказываясь за ту или другую, можно подойти къ разрѣшенію вопроса о наилучшей формѣ конституціоннаго государства.

Если особенность дуалистической монархіи выражается въ томъ, что глава государства назначаетъ министровъ по своему личному усмотрѣнію, не считаясь ни съ политическимъ настроеніемъ парламента ни съ общественнымъ мнѣніемъ страны, и что эти министры являются «послушными орудіями», «проводниками» личной воли монарха, то мы имѣемъ здѣсь дѣло не съ правовымъ государствомъ, основаннымъ на началѣ общественнаго господства, а съ государствомъ, покоящимся на началахъ личнаго господства, не съ конституціонной монархіей, въ которой народное представительство является верховнымъ органомъ, стоящимъ рядомъ съ королемъ, а съ монархіей самодержавной, въ которой личная воля главы государства опредѣляетъ направленіе правительственной дѣятельности. Монархія, которая характеризуется личнымъ управленіемъ главы государства, никоимъ образомъ не можетъ быть выставляема однимъ изъ типовъ конституціоннаго государства, особенность котораго заключается именно въ томъ, что оно создаетъ условія, исключающія возможность личнаго управленія. Ссылку на нѣмецкія государства, какъ на примѣръ такихъ конституціонныхъ монархій, врядъ ли можно признать убѣдительнымъ доводомъ. Въ самомъ дѣлѣ, если въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ территоріяхъ, какъ, напримѣръ, въ Пруссіи, корона и сохранила преобладающее вліяніе на выборъ министровъ, то это еще не значитъ, что она при этомъ выборѣ дѣйствуетъ «совершенно свободно» и по «личному усмотрѣнію» и не считается съ настроеніемъ парламента и съ потребностью обезпечить согласное дѣйствіе народнаго представительства и министерства. Мы привели выше слова Бисмарка, которыми онъ, несмотря на свой подавляющій авторитетъ, признавалъ тѣмъ не менѣе необходимымъ для министерства опираться на большинство парламента. Исторія новѣйшаго времени показываетъ, что эта необходимость стано-

вится и въ Пруссіи все ощутительнѣе и настоятельнѣе и что коронѣ при выборѣ министровъ приходится не только учитывать настроеніе парламента, но и принимать во вниманіе общественное мнѣніе страны. И состоявшаяся недавно отставка министра Подбѣльскаго не безъ основанія разсматривается, какъ признакъ окрѣпшей силы и возвысившагося авторитета общественнаго мнѣнія.

Намъ могутъ возразить на это, что если въ нѣмецкихъ государствахъ, и въ частности въ Пруссіи, глава государства и не можетъ при выборѣ министровъ игнорировать политическое настроеніе парламента и голосъ народа, то все же несомнѣнно, что въ этихъ государствахъ онъ при назначеніи министровъ дѣйствуетъ свободнѣе и самостоятельнѣе, чѣмъ въ государствахъ, въ которыхъ, какъ въ Англіи, упрочилась парламентарная система. Мы этого и не отрицаемъ: но мы вмѣстѣ съ тѣмъ находимъ, что большее или меньшее вліяніе короны на назначеніе министровъ не обусловливаетъ собою принципіальнаго различія между конституціонными монархіями и что такой неуловимый признакъ, какъ большая или меньшая степень участія одного изъ верховныхъ органовъ въ выборѣ министровъ не можетъ служить признакомъ, разграничивающимъ одинъ типъ конституціоннаго государства отъ другого.

Необходимымъ требованіемъ конституціоннаго государства является солидарность между министерствомъ и парламентомъ, обезпечивающая возможность ихъ совмѣстной работы и представляющая собою необходимое условіе единства дѣятельности конституціонныхъ органовъ, отправляющихъ близко между собою связанныя и тѣсно между собою переплетающіяся законодательныя и правительственныя функціи. И вездѣ, гдѣ эта солидарность существуетъ, мы имѣемъ дѣло не съ дуалистической, а съ унитарной конституціонарной монархіей, нормально функціонирующей, независимо отъ того, какъ эта солидарность достигается, —тѣмъ ли, что монархъ призываетъ къ кормилу правленія вождя господствующей въ парламентѣ партіи, или тѣмъ, что онъ образуетъ кабинетъ изъ лицъ, принадлежащихъ

къ различнымъ фракціямъ, но объединенныхъ общей политической программой, или тѣмъ, что онъ составляетъ министерство не только изъ членовъ народнаго представительства, но и изъ стоящихъ внѣ парламента государственныхъ людей и общественныхъ дѣятелей, сплоченныхъ единствомъ политическаго направленія и пользующихся довѣріемъ страны. *Существенно, чтобы министерство образовало изъ себя политическое цѣлое, сильное своимъ единеніемъ съ парламентомъ и съ общественнымъ мнѣніемъ страны; способы же, которыми достигается это единеніе, имѣютъ сравнительно второстепенное значеніе* и, во всякомъ случаѣ, въ одну общую формулу не укладываются; эти способы безконечно разнообразны и зависятъ отъ тѣхъ реальныхъ условій политической и общественной жизни, подъ вліяніемъ которыхъ слагаются взаимодѣйствіе и соотношеніе между короной, парламентомъ и страной.

Мы поэтому не можемъ присоединиться къ мнѣнію, будто парламентарная форма правленія, какъ она сложилась въ Англіи, является единственно правильной и представляетъ собою послѣднее слово политическаго развитія. Эта парламентарная форма представляетъ собою порядокъ, вызванный преходящими историческими условіями и никоимъ образомъ не въ правѣ заявлять притязаніе на «высшую форму, на вѣнецъ конституціоннаго режима». Эта форма, несомнѣнно, переживаетъ на своей родинѣ критическій періодъ и постепенно утрачиваетъ свой престижъ и теряетъ подъ собою почву. Парламентъ перестаетъ быть высшею инстанціею, произносящей приговоръ надъ министерствомъ: этой инстанціей все настоятельнѣе и рѣшительнѣе выступаютъ избиратели. Министры въ Англіи начинаютъ сознавать себя не только ставленниками большинства парламента, но и излюбленными людьми народа, и въ его поддержкѣ и въ его довѣріи черпаютъ свою силу и свой авторитетъ. Уже Дайси отмѣчаетъ эту перемѣну въ соотношеніи министровъ къ парламенту и къ народу. Она, по его словамъ, можетъ въ ближайшемъ будущемъ превратить кабинетъ изъ «парламентской въ *не-парламент-*

скую исполнительную власть». «Уже въ настоящее время, — говоритъ онъ, — общіе выборы могутъ быть по существу, хотя и не по имени, народнымъ избраніемъ извѣстнаго государственнаго дѣятеля на должность перваго министра»[1]). Яркимъ показателемъ того кризиса, который переживаетъ въ наши дни парламентарная система, являются въ глазахъ Б. Кистяковскаго тѣ факты, которыми ознаменовалась послѣдняя смѣна министерствъ въ Англіи. Эти факты, по справедливому замѣчанію Б. Кистяковскаго, «находятся въ прямомъ противорѣчіи съ тѣмъ, какъ обыкновенно характеризуется парламентарная система. Смѣна министерствъ произошла не подъ вліяніемъ измѣнившихся соотношеній партій въ парламентѣ, какъ полагалось бы на основаніи официальной теоріи парламентаризма, а подъ вліяніемъ измѣнившагося отношенія самой страны къ правящей и оппозиціонной партіямъ. Министерство Бальфура, располагая еще сплоченнымъ большинствомъ въ парламентѣ, не обладало достаточнымъ единствомъ и необходимой внутренней силой для того, чтобы править страной, такъ какъ общественное мнѣніе страны было противъ него и требовало другой политики. Показателемъ того, что общественное мнѣніе страны измѣнилось не въ пользу министерства Бальфура и проводимой имъ политики, были, между прочимъ, перебаллотировки въ палату депутатовъ. Послѣдовавшіе затѣмъ распущеніе парламента и общіе выборы его членовъ только блестяще подтвердили необходимость для министерства Бальфура уступить мѣсто Кемпбель-Баннерману. Этотъ новый порядокъ смѣны министерствъ ярко обнаружилъ силу общественнаго мнѣнія и выдвинулъ его, «какъ самостоятельный и притомъ опредѣляющій факторъ въ государственномъ строѣ Англіи вообще и въ смѣнѣ правящихъ кабинетовъ въ частности». Онъ показалъ, «что *для правленія министерскаго кабинета общественное мнѣніе страны значитъ гораздо больше, чѣмъ простое парламентское*

---

[1]) Дайси. „Основы государственнаго права Англіи". М. 1905 г., стр. 494.

большинство» [1]). Не менѣе опредѣленно высказывается Еллинекъ о той роли, которая въ наши дни выпадаетъ на долю политическаго настроенія страны въ дѣлѣ выбора министерства. «Палата общинъ, — говоритъ онъ, — уже утратила свою, еще недавно безспорную власть устранять кабинетъ. Эта власть, по господствующему теперь убѣжденію, перешла къ избирателямъ, которые народнымъ голосованіемъ утверждаютъ настоящаго лидера въ его господствующемъ положеніи или подымаютъ на свой щитъ вождя оппозиціи... Уже болѣе десяти лѣтъ тому назадъ Энсонъ высказывалъ, что власть увольнять и назначать министровъ первоначально перешла отъ короны къ палатѣ общинъ, а теперь перешла отъ палаты общинъ къ народу. Пока лидеръ увѣренъ въ поддержкѣ избирателей, онъ не слуга, а господинъ парламента. Когда же эта поддержка начинаетъ колебаться, хотя бы на частныхъ выборахъ, начинаетъ колебаться и его авторитетъ, и при послѣдней смѣнѣ кабинета консервативное министерство подало въ отставку даже прежде, чѣмъ утратило большинство въ парламентѣ» [2]). Еллинекъ, рисуя отношеніе кабинета къ парламенту и народу, считаетъ даже возможнымъ утверждать, что если корона является наслѣдственной главой государства, полномочія котораго сводятся, главнымъ образомъ, къ внѣшнему представительству, то первый министръ представляетъ собою временнаго, но реальной властью облеченнаго главу государства, который избирается народомъ на неопредѣленное время и по его же желанію увольняется» [3]).

Изложенныя нами соображенія и намѣченныя новыя явленія въ политической жизни конституціоннаго государства приводятъ насъ къ слѣдующему заключенію.

Дѣленіе современныхъ конституціонныхъ монархій на два типа — дуалистическій и парламентарный — отжило свой вѣкъ. Если дуалистическая монархія,

---

[1]) „Свобода и культура“, № 3, стр. 139—141.

[2]) Jellineck, op. cit., стр. 50.

[3]) Тамъ же, стр. 51.

противорѣчащая основнымъ требованіямъ правового государства, никогда не представляла собою нормальнаго типа конституціоннаго государства, то парламентарная монархія, которая развилась въ Англіи и характерную особенность которой видятъ въ назначеніи королемъ первымъ министромъ вождя парламентскаго большинства, является преходящей исторической формой, которая сложилась сравнительно недавно и которая въ наши дни переживаетъ на своей родинѣ серьезный кризисъ и явно клонится къ упадку, раскрывая путь новому политическому образованію, обѣщающему стать типическимъ для правового государства ближайшаго будущаго.

Этимъ новымъ политическимъ образованіемъ является конституціонно-демократическая монархія, въ которой министры перестанутъ играть роль подчиненныхъ монарху агентовъ или слугъ только парламентскаго большинства, а возвысятся на степень самостоятельныхъ органовъ государства и образуютъ правительство, которое, идя рука объ руку съ народнымъ представительствомъ, будетъ чувствовать себя вождемъ и довѣреннымъ народа.

ГЛАВА V.

Контрасигнированіе министровъ.

Одно изъ основныхъ положеній современнаго конституціоннаго права гласитъ, что акты монарха получаютъ юридическую силу лишь подъ условіемъ скрѣпы ихъ отвѣтственнымъ министромъ. «Ни одинъ актъ короля,—опредѣляетъ 64 ст. бельгійской конституціи,—не можетъ имѣть силы, если онъ не скрѣпленъ министромъ». Это постановленіе почти дословно повторяется во всѣхъ конституціяхъ. И если въ современномъ публичномъ правѣ существуетъ безспорный принципъ, то это

тотъ, который для дѣйствительности государственныхъ актовъ монарха требуетъ подписи министра.

По господствующему въ современной литературѣ воззрѣнію эта скрѣпа министрами актовъ главы государства имѣетъ двоякое значеніе: она, во-первыхъ, придаетъ этимъ актамъ юридическую силу, во-вторыхъ, служитъ обоснованіемъ отвѣтственности министровъ за эти акты передъ судомъ и передъ парламентомъ. Право контрасигнированія правительственныхъ актовъ монарха,— говоритъ авторъ статьи «Право контрасигнированія правительственныхъ актовъ», помѣщенной въ № 3 «Журнала Министерства Юстиціи» за 1906 годъ, — является наиболѣе существеннымъ признакомъ въ понятіи министра въ конституціонномъ смыслѣ слова. Возводя правительственные акты монарха на степень юридически дѣйствительныхъ, оно въ то же самое время служитъ гарантіей ихъ законномѣрности и цѣлесообразности, ибо, давая свое согласіе на тотъ или иной актъ, контрасигнируя его, министръ становится его авторомъ и принимаетъ на себя отвѣтственность за его содержаніе [1]).

Министръ, контрасигнирующій актъ короля, по господствующему воззрѣнію, провѣряетъ его не только съ формальной, но и съ матеріальной стороны и, скрѣпляя его, признаетъ его не только правомѣрнымъ, но и цѣлесообразнымъ. Въ приведенной статьѣ прямо говорится, что «министру вмѣняется въ обязанность свободно и самостоятельно изслѣдовать, не находится ли тотъ или иной правительственный актъ монарха въ противорѣчіи съ законами, отвѣчаетъ ли онъ истиннымъ интересамъ государства. И если министръ приходитъ къ мысли, что данный актъ неправомѣренъ или вредитъ интересамъ государства, онъ долженъ отказать монарху въ своемъ содѣйствіи, или же, въ случаѣ настояній съ его стороны, подать въ отставку. Контрасигнируя же его, надѣляя его правовой силой, министръ eo ipso становится участникомъ его происхожденія и подлежитъ отвѣтственности [2]).

---

[1]) Стр. 123.

[2]) Стр. 113.

«Министры,—говоритъ Самуэли [1]), — обязаны провѣрять соотвѣтствіе воли суверена съ законами и съ интересами государства; они обязаны, если только не хотятъ нарушить свой долгъ, отказывать въ своемъ согласіи дурнымъ правительственнымъ актамъ монарха, а если послѣдній на своемъ настаиваетъ, сложить съ себя свои обязанности».

Это объясненіе значенія министерской скрѣпы вытекаетъ изъ той доктрины, которую мы съ достаточной подробностью изложили и оцѣнили выше [2]) и которая, съ одной стороны, выставляетъ министровъ подчиненными монарху должностными лицами, а съ другой—возводитъ ихъ на степень политическихъ факторовъ, призванныхъ стоять на стражѣ согласованности правительственныхъ актовъ монарха съ законами и интересами государства. Сами сторонники этого ученія вынуждены признать, что эта доктрина въ примѣненіи къ истолкованію значенія министерскаго контрасигнированія приводитъ къ несообразнымъ выводамъ. «Въ современномъ государствѣ, — говоритъ Фришъ, — мы наталкиваемся на курьезное явленіе (absonderliche Thatsache), заключающееся въ томъ, что высшій и важнѣйшій органъ этого государства, глава государства, не можетъ сдѣлать ни малѣйшаго распоряженія безъ содѣйствія чиновника» [3]). Но господствующее въ современной литературѣ объясненіе контрасигнированія министровъ неудовлетворительно не только потому, что оно вытекаетъ изъ ложнаго взгляда на положеніе министровъ въ современной конституціонной монархіи, но и по той причинѣ, что оно ищетъ общую формулу для опредѣленія значенія скрѣпы министра и не хочетъ считаться съ разнообразіемъ правительственныхъ актовъ, различіе между которыми не можетъ не обусловливать собою и различія въ значеніи министерской скрѣпы.

---

[1]) Samuely. „Das Princip der Ministerverantwortlichkeit“, стр. 62, 63.

[2]) См. выше, стр. 17—21.

[3]) Frisch. „Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate“, стр. 329.

Мы показали выше, что монархъ, будучи безотвѣтственнымъ, не можетъ отправлять отвѣтственныхъ правительственныхъ функцій и что поэтому всѣ административные акты, подлежащіе надзору верховныхъ органовъ, должны исходить отъ отвѣтственныхъ правительственныхъ органовъ, т.-е. отъ министровъ.

Между тѣмъ, какъ акты монарха, не допускающіе отвѣтственности, такъ и акты отвѣтственныхъ правительственныхъ органовъ одинаково скрѣпляются подписью министровъ. Очевидно, что контрасигнированіе актовъ монарха, не подлежащихъ оцѣнкѣ парламента, не можетъ имѣть того же значенія, которое имѣетъ это контрасигнированіе по отношенію къ административнымъ распоряженіямъ, подлежащимъ провѣркѣ со стороны верховныхъ органовъ. Скрѣпа столь различныхъ по существу актовъ не можетъ имѣть одинаковое значеніе. Въ самомъ дѣлѣ, министръ, напримѣръ, скрѣпляющій подпись монарха, которой послѣдній санкціонируетъ законъ, совершаетъ юридически дѣйствіе, которое нельзя приравнивать къ акту, который дѣлаетъ тотъ же министръ, снабжая своею подписью подписанное монархомъ распоряженіе, предписывающее ту или другую административную мѣру. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ законодательнымъ актомъ монарха, скрѣпленнымъ подписью министра, во второмъ, — съ правительственнымъ актомъ министерства, утвержденнымъ монархомъ. Тотъ и другой актъ скрѣплены одинаковыми съ внѣшней стороны подписями, — подписью монарха и подписью министра, — но внутреннее значеніе и мотивы этихъ подписей въ этихъ двухъ различныхъ случаяхъ совершенно различны.

Если мы поэтому хотимъ точно опредѣлить юридическую природу контрасигнированія министровъ, то мы должны отказаться отъ попытки найти общее опредѣленіе ея правового значенія, а разсмотрѣть ея смыслъ и мотивы въ примѣненіи къ различнымъ государственнымъ актамъ монарха.

Мы сказали, что монархъ, какъ безотвѣтственный органъ, не можетъ отправлять отвѣтственныхъ функцій. Въ сферу его непосредственной дѣятельности входятъ поэтому только такіе

правительственные акты, которые по самой природѣ своей не подлежатъ надзору; всѣ же остальные правительственные акты, которые стоятъ подъ руководствомъ верховныхъ органовъ и подъ контролемъ суда, входятъ въ компетенцію министерства.

Всѣ правительственные акты раздѣляются, поэтому, на двѣ большія категоріи: на правительственные акты безотвѣтственнаго монарха и правительственные акты отвѣтственнаго министерства.

Какіе же правительственные акты принадлежатъ къ первой категоріи, другими словами, какіе правительственные акты, по самому своему свойству, отвѣтственности не подлежатъ ни юридической ни политической?

Отъ монарха, обязаннаго оставаться на своемъ посту, какъ бы ни мѣнялось политическое знамя господствующаго въ парламентѣ большинства и какіе бы новые запросы ни выдвигало общественное мнѣніе страны, — отъ монарха, какъ отъ такого несмѣняемаго органа, должны исходить всѣ правительственные акты, вызываемые потребностью въ охранѣ тѣхъ неотразимыхъ и безсмѣнныхъ интересовъ, которые стоятъ внѣ борьбы борющихся между собою соціальныхъ и политическихъ притязаній и которые должны быть преслѣдуемы во имя безспорныхъ нуждъ государства и въ направленіи, свободномъ отъ партійныхъ соображеній и отъ временнаго преобладанія того или другого политическаго направленія. Такими неотразимыми и безсмѣнными интересами являются интересы безопасности и цѣлости государства и интересъ безпрерывности и согласованности государственной дѣятельности. Первый интересъ возлагаетъ на монарха обязанности въ области руководства внѣшней политикой и въ сферѣ завѣдыванія вооруженными силами государства, второй интересъ уполномочиваетъ монарха принимать мѣры къ предупрежденію и устраненію конфликтовъ между государственными органами и вызываетъ его стоять на стражѣ того, чтобы эти органы безпрерывно и со-

гласно отправляли свои функціи. Вопросы внѣшней политики, насколько съ ними связаны интересы безопасности государства— объявленіе войны, заключеніе мира, главнокомандованіе арміей, съ одной стороны, назначеніе и увольненіе министровъ, созывъ и роспускъ парламента — съ другой, вотъ тотъ кругъ предметовъ, которые опредѣляютъ сферу свободной и безотвѣтственной дѣятельности монарха. Всѣ акты, совершаемые въ этой области, суть акты монарха и ничьему контролю не подлежатъ. Онъ въ этой области дѣйствуетъ въ качествѣ единоличнаго верховнаго органа, непосредственно выражающаго волю государства. Министръ, контрасигнируя эти акты, не беретъ за нихъ отвѣтственности передъ парламентомъ. Скрѣпа министромъ этихъ актовъ удостовѣряетъ лишь ихъ подлинность и ихъ формальную закономѣрность, т.-е. ручается за то, что этотъ актъ есть, дѣйствительно, актъ монарха и что онъ состоялся при соблюденіи требуемыхъ закономъ формъ. Если бы такой актъ послужилъ основаніемъ для привлеченія министра къ отвѣтственности, то министръ отвѣчалъ бы не за его матеріальную сторону, т.-е. за согласованность его содержанія съ законами и интересами государства, а лишь за его формальную сторону, за соблюденіе установленныхъ закономъ при совершеніи этихъ актовъ условій. Министръ, подписывающій актъ короля объ его увольненіи и о назначеніи ему преемника, не беретъ на себя отвѣтственности за согласованность этого акта съ интересами государства, а лишь скрѣпляютъ его формальную силу. Правительственный актъ, которымъ распускается парламентъ, какъ актъ безотвѣтственнаго монарха, никогда не можетъ быть предметомъ обсужденія по существу въ этомъ парламентѣ. Монархъ, распуская парламентъ, призываетъ избирателей разрѣшить конфликтъ, возникшій между министерствомъ и народнымъ представительствомъ, и ни это министерство и ни это народное представительство не компетентны судить о цѣлесообразности этого акта. Если этотъ актъ состоялся безъ соблюденія требуемыхъ законами условій, если этотъ актъ нарушилъ, напр., постановленія конституціи, опредѣляющія сроки для созыва народнаго представи-

тельства, то за эти нарушенія отвѣчаетъ министръ, подписавшій этотъ актъ. Но министръ отвѣчаетъ не за содержаніе этого акта, не за его своевременность или цѣлесообразность, а лишь за соблюденіе тѣхъ формальныхъ рамокъ, въ которыя ставитъ законъ совершеніе этого акта, по существу всегда являющагося актомъ монарха, дѣйствующаго въ этой области въ качествѣ безотвѣтственнаго главы государства, призваннаго регулировать отношенія между государственными органами, стоять на стражѣ согласованности ихъ дѣятельности и обезпечивать ихъ солидарность съ общественнымъ мнѣніемъ страны.

Опредѣливъ границы безотвѣтственной правительственной дѣятельности монарха, мы этимъ указали на тѣ предѣлы, за которыми вращается отвѣтственная правительственная дѣятельность министерства. Она обнимаетъ всю ту область администраціи, которая остается за выдѣленіемъ сферы непосредственной дѣятельности монарха. Но въ этой области мы встрѣчаемся съ двумя категоріями административныхъ актовъ: во-первыхъ, съ административными распоряженіями, которыя получаютъ обязательную силу безъ утвержденія монарха, и во-вторыхъ, съ административными распоряженіями, которыя нуждаются въ санкціи главы государства. Къ первой категоріи относятся всѣ такъ называемыя исполнительныя правительственныя распоряженія, то-есть такія, которыя предусмотрѣны законами; ко второй—всѣ правительственные акты, законами не предопредѣленные: такъ называемыя чрезвычайныя административныя распоженія и распоряженія, замѣняющія или дополняющія законъ. Они собственно относятся къ области верховнаго управленія и, какъ таковыя, принципіально входятъ въ компетенцію верховныхъ органовъ. Если они, тѣмъ не менѣе, издаются министерствомъ, то или потому, что они ему предоставлены въ силу особаго уполномочія верховныхъ органовъ, или потому, что неотложная потребность въ ихъ изданіи возникла въ промежутокъ времени, когда народное представительство не функціонировало. Эти административныя распоряженія, какъ замѣняющія законъ, нуждаются въ утвержденіи монарха. Но это

утвержденіе монарха имѣетъ по отношенію къ нимъ такое же значеніе, какое имѣетъ по отношенію къ законамъ санкція монарха. Какъ эта санкція не возводитъ законъ на степень акта монарха, такъ и утвержденіе монархомъ этихъ административныхъ распоряженій министерства не дѣлаетъ ихъ личными актами главы государства. Они остаются актами отвѣтственнаго правительства, и министры, скрѣпляя ихъ своею подписью, ручаются не только за ихъ формальную закономѣрность, но и за ихъ содержаніе, за ихъ соотвѣтствіе съ духомъ и смысломъ законовъ и съ тѣми политическими директивами и принципами, которые опредѣляютъ направленіе правительственной дѣятельности даннаго министерства и которые обусловливаютъ его солидарность съ парламентомъ.

ГЛАВА VI.

Судебная отвѣтственность министровъ.

Современная конституціонная доктрина различаетъ два вида министерской отвѣтственности—отвѣтственность юридическую или судебную и отвѣтственность политическую или парламентарную.

По господствующему въ современной литературѣ воззрѣнію, юридическая или судебная отвѣтственность министровъ представляетъ собою *отвѣтственность министровъ передъ судомъ*, по мнѣнію однихъ, за правительственные акты, нарушающіе законъ [1]), по мнѣнію же другихъ, — за всякія вообще правительственныя дѣйствія, нарушающія интересы государства [2]). Политическая же отвѣтственность министровъ есть *отвѣтственность передъ парламентомъ* «за общее направленіе ихъ политики, за цѣлесообразность ихъ дѣйствій» [3]).

---

[1]) Pistorius. „Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit", стр. 169; Hauke. „Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit", стр. 15.

[2]) Bluntschli. „Staatswörterbuch" X, стр. 753. Samuely, op. cit., стр. 76. Frisch, op. cit., стр. 249—252.

[3]) „Конституціонное государство" изд. газеты „Право" 1905 г., статья Н. Лазаревскаго: „Народное представительство и его мѣсто въ системѣ другихъ государственныхъ установленій", стр. 203.

Не останавливаясь пока на оцѣнкѣ правильности и точности этихъ опредѣленій, мы должны прежде всего выяснить себѣ соотношеніе этихъ двухъ видовъ министерской отвѣтственности въ дѣйствительной жизни и напомнить читателю, какъ они отразились на положительномъ законодательствѣ.

И тутъ приходится прежде всего констатировать, что политическая отвѣтственность не только нигдѣ закономъ не установлена, но даже ни въ одной конституціи не упоминается, между тѣмъ какъ отвѣтственность судебная во всѣхъ хартіяхъ провозглашается, а во многихъ странахъ, кромѣ того, установлена особыми законами. Такъ, существуютъ спеціальныя законоположенія о юридической отвѣтственности въ Венгріи, въ Швеціи (9 іюня 1809 г.), въ Гессенѣ (6 іюля 1821 г.), въ Баваріи (4 іюня 1848 и 30 мая 1850 г.), въ Вальдекѣ (4 іюня 1850 г.), въ Ольденбургѣ (24 марта 1855 г.), въ Австріи (25 іюля 1867 г.), въ Баденѣ (20 февраля 1868 г.), въ Греціи (22 декабря 1876 г.), въ Румыніи (2 мая 1879 г.). Судебная отвѣтственность, однако, заслужившая такое исключительное вниманіе со стороны положительнаго законодательства, въ дѣйствительной жизни оставила по себѣ лишь слабый слѣдъ, между тѣмъ какъ политическая отвѣтственность, обойденная законодателемъ, глубоко вкоренилась въ политическіе нравы современнаго государства и стала однимъ изъ основныхъ устоевъ конституціоннаго строя.

На своей родинѣ, въ Англіи, судебная отвѣтственность министровъ уже болѣе столѣтія какъ вышла изъ употребленія: послѣдній случай преданія суду министра относится къ 1805 году (процессъ лорда адмиралтейства Мельвиля, окончившійся оправданіемъ министра). Во Франціи юридическая отвѣтственность за все время своего существованія была примѣнена всего одинъ разъ—къ министрамъ Карла X [1]). Въ исторіи скандинавскихъ государствъ намъ извѣстны только два случая осужденія министровъ (Левинскіолда въ 1836 г. и Сельмера съ товарищами

[1]) Предложеніе о преданіи суду министерства Брольи-Фурту въ 1879 г. было отвергнуто палатами.

въ 1883 г.). Политическая лѣтопись Германіи не занесла на свои страницы ни одного случая суда надъ министромъ, который кончился бы обвинительнымъ приговоромъ, и если бывали въ мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ попытки привлечь министровъ къ судебной отвѣтственности (напр., Шенка—въ Бававъ 1831 г., Гассенпфлуга—въ Гессенѣ въ 1833 и 1838 г., Маршала—въ Нассау въ 1831 г., Вехтера—въ Вюртембергѣ), то всѣ они кончались полной неудачей. Въ Австріи попытки примѣнить судебную отвѣтственность, по выраженію Еллинека, служили лишь средствомъ для демонстраціи или обструкціи и дальше такихъ болѣе или менѣе удачныхъ парламентскихъ шутокъ не шли [1]).

Какъ мало судебная отвѣтственность въ ея современной организаціи оправдала возлагавшіяся на нее надежды, видно изъ того, что во многихъ государствахъ, въ которыхъ эта судебная отвѣтственность провозглашается, какъ принципъ, она со стороны положительнаго законодательства не встрѣчала никакого отзвука и остается до сего времени отвлеченнымъ требованіемъ, которому не соотвѣтствуетъ никакой реальный институтъ. Португальская конституція 1826 г., напримѣръ, говоритъ о законѣ, который имѣетъ быть изданъ для болѣе точнаго опредѣленія предметовъ и порядка судебной отвѣтственности, между тѣмъ этотъ законъ еще до сего времени не изданъ и врядъ ли когда-нибудь увидитъ свѣтъ. 67 статья итальянской конституціи постановляетъ, что министры отвѣтственны, но отвѣтственность эта все еще ждетъ закона, который ее опредѣлилъ бы: декретъ 26 февраля 1878 г. назначилъ комиссію, которая должна была выработать такой законъ, но работы этой комиссіи не дали никакого результата [2]). Точно такъ же дѣло обстоитъ въ Испаніи, Франціи, Бельгіи, Даніи, Исландіи, Пруссіи и Болгаріи.

---

[1]) Jellineck. „Verfassungsänderung und Verfassungswandlung“, стр 41. На-дняхъ вышелъ прекрасный переводъ этой книги на русскій языкъ подъ заглавіемъ „Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія“, съ интереснымъ предисловіемъ Б. Кистяковскаго.

[2]) Dareste. „Constitutions modernes“. Т. I, стр. 608.

Нежизнеспособность судебной отвѣтственности, какъ особаго учрежденія сказалась, однако, всего ярче въ томъ, что за все время своего вѣкового существованія этотъ институтъ не проявилъ ни малѣйшей способности къ дальнѣйшему развитію и не обнаружилъ никакихъ признаковъ роста. «За сто лѣтъ существованія судебной отвѣтственности министровъ,—замѣчаетъ Фришъ,—въ развитіи ея нельзя замѣтить прогресса. Съ образованіемъ въ послѣреволюціонную эпоху этого института во Франціи онъ замеръ въ этомъ первомъ фазисѣ своего существованія и съ тѣхъ поръ не сдѣлалъ ни одного шага впередъ: процессъ его развитія былъ законченъ. При перенесеніи же въ другія государства онъ не претерпѣлъ также никакихъ сколько-нибудь существенныхъ измѣненій, если не считать нѣкоторыя частныя поправки, внесенныя во вниманіе къ національнымъ условіямъ и мѣстнымъ политическимъ особенностямъ». Институтъ же, который при самомъ своемъ зарожденіи застываетъ въ опредѣленныхъ формахъ и не способенъ реагировать на измѣняющіяся условія дѣйствительной жизни,—такой институтъ, очевидно, страдаетъ органическимъ недостаткомъ и не имѣетъ будущности.

И дѣйствительно, судебная отвѣтственность министровъ, какъ особый институтъ, постепенно утрачиваетъ свой престижъ и видимо клонится къ упадку. Довольно часто повторявшіеся прежде опыты воплотить провозглашенный конституціей принципъ министерской отвѣтственности въ юридическій институтъ, точно урегулированный законами, въ виду явной безплодности этихъ опытовъ, въ наши дни болѣе не повторяется; а напрасныя попытки примѣнить къ жизни законы судебной отвѣтственности тамъ, гдѣ они существуютъ, становятся все рѣже и рѣже и въ послѣднее двадцатилѣтіе ни разу болѣе не имѣли мѣста. Еллинекъ имѣетъ, поэтому, полное основаніе утверждать, что «въ настоящее время повсюду такъ называемая политическая отвѣтственность министровъ, которая безпрерывно примѣняется парламентами, совершенно замѣнила собою въ конституціонныхъ монархіяхъ такъ называемую государственно-право-

вую ответственность, осуществляемую путемъ обжалованья министра государственнымъ судомъ». Не менѣе опредѣленно выражается и Фришъ. «Конституціонная исторія новѣйшаго времени, — говоритъ онъ, — свидѣтельствуетъ, что юридическая отвѣтственность примѣняется исключительно рѣдко (ausserordentlich selten) и что она вытѣсняется отвѣтственностью политической, съ каждымъ днемъ возрастающей въ своемъ значеніи... Ходъ политическаго развитія современнаго государства имѣетъ своей тенденціей совершенно замѣнить юридическую отвѣтственность отвѣтственностью политической».

Прежде чѣмъ объяснить это явленіе, мы должны точнѣе опредѣлить природу судебной отвѣтственности, какъ особаго института конституціоннаго права.

Судебная отвѣтственность министровъ, въ отличіе отъ ихъ политической отвѣтственности, есть отвѣтственность передъ судомъ, который въ правовомъ государствѣ не можетъ и не долженъ быть инымъ, какъ судомъ независимымъ, свободнымъ отъ всякаго давленія, какъ административнаго, такъ и политическаго. Судъ, надъ кѣмъ бы онъ ни творился, надъ должностнымъ ли лицомъ или надъ простымъ гражданиномъ, не облеченнымъ никакими государственными полномочіями, надъ министромъ ли или надъ подчиненнымъ ему чиновникомъ,—судъ всегда и вездѣ вступается только во имя объективнаго примѣненія закона, и его дѣятельность сводится исключительно къ тому, чтобы примѣнять абсолютное мѣрило закона къ оцѣнкѣ того или другого дѣйствія. *Другого мѣрила, кромѣ закона, въ распоряженіи суда нѣтъ, и акты, къ которымъ это мѣрило не приложимо, его вѣдѣнію не подлежатъ.*

Судъ надъ министрами не можетъ дѣлать исключенія изъ этого правила; его оцѣнкѣ подлежатъ только дѣйствія, противорѣчащія закону, а никакъ не акты, не согласные съ тѣмъ или другимъ политическимъ интересомъ. Судебная отвѣтственность министровъ имѣетъ своимъ основаніемъ лишь нарушеніе министрами юридическихъ нормъ, но отнюдь не можетъ имѣть мѣста тамъ,

гдѣ идетъ рѣчь о политической цѣлесообразности ихъ правительственныхъ актовъ.

Несмотря на безспорность этого принципа, вытекающаго изъ основныхъ требованій всякой судебной дѣятельности, въ политической литературѣ, тѣмъ не менѣе, еще до сего времени преобладаетъ мнѣніе, по которому государственно-правовая отвѣтственность распространяется не только на противозаконныя дѣйствія министровъ, но и на всѣ тѣ ихъ акты, которыми они нарушаютъ интересы государства. По ученію Блунчли, Самуэли и Фриша, министры не только отвѣчаютъ предъ судомъ за закономѣрность своихъ мѣропріятій, но и за ихъ цѣлесообразность: министры должны быть привлекаемы къ судебной отвѣтственности какъ за отдѣльные правительственные акты, нарушающіе законъ, такъ и вообще за «дурное управленіе».

Главный доводъ этихъ ученыхъ заключается въ томъ, что политическая дѣятельность, въ виду ея текучести и многосложности, не можетъ быть урегулирована юридическими нормами, и что законы, поэтому, безсильны предусмотрѣть правительственные акты, требующіе карательнаго воздѣйствія суда; признавать министровъ отвѣтственными передъ судомъ лишь за противозаконныя дѣйствія, внесенныя въ тотъ или другой параграфъ уголовнаго кодекса, значитъ дѣлать эту отвѣтственность иллюзорной: всѣ акты министровъ, нарушающіе жизненные интересы народа, но закономъ не предусмотрѣнные, останутся безнаказанными, какъ бы они гибельны для государства ни были.

Этотъ доводъ врядъ ли можно признать убѣдительнымъ.

Какъ бы измѣнчива и разнообразна политическая жизнь ни была, она тѣмъ, не менѣе, не представляетъ собою безпорядочнаго хаоса, а выливается въ извѣстныя болѣе или менѣе устойчивыя типическія формы, которыя могутъ быть урегулированы общими правилами. Если нельзя предписать мудрое правленіе, то во всякомъ случаѣ возможно предусмотрѣть правительственные акты, нарушающіе безспорныя требованія правового порядка и основныя права гражданъ, гарантированныя конституц-

ціей. И нѣтъ никакого основанія утверждать, что уголовный кодексъ, съ такимъ успѣхомъ предусматривающій самыя разнообразныя и разнородныя государственныя преступленія подданныхъ, не могъ бы съ тѣмъ же успѣхомъ предусмотрѣть такія же преступленія со стороны правителей. Во всякомъ случаѣ отсутствіе болѣе или менѣе точныхъ законовъ, предусматривающихъ правительственные акты, нарушающіе существенные интересы государства, не можетъ служить достаточнымъ обоснованіемъ взгляду, по которому судъ надъ министрами долженъ въ своей карательной дѣятельности руководствоваться не принципами права, а началами цѣлесообразности. Такой судъ не только нарушилъ бы самыя элементарныя требованія правильнаго судопроизводства, но вообще пересталъ бы быть судомъ и превратился бы въ политическое учрежденіе, и притомъ въ политическое учрежденіе безвластное и безсильное, которое взяло бы на себя неразрѣшимую задачу — оцѣнивать цѣлесообразность правительственной дѣятельности министровъ, не имѣя для этой оцѣнки ни опредѣленнаго критерія, ни должнаго авторитета.

Если цѣль государственно-правовой отвѣтственности министровъ—обезпечивать закономѣрность управленія, а никакъ не провѣрять цѣлесообразность правительственныхъ актовъ, то эта отвѣтственность будетъ тѣмъ лучше организована, чѣмъ послѣдовательнѣе черезъ все ея устройство будутъ проведены начала, обезпечивающія строгое и объективное примѣненіе закона, свободное отъ политическихъ соображеній и преходящихъ общественныхъ настроеній. Трибуналъ, которому подсудны министры, долженъ быть поэтому учрежденіемъ чисто судебнымъ, безъ всякой политической окраски. И съ этой точки зрѣнія судебная отвѣтственность министровъ, какъ она организована въ Англіи, въ которой министры судятся верхней палатой, является наименѣе совершенной. Между тѣмъ эта организація въ началѣ прошлаго вѣка была перенесена во Францію (ст. 55 хартіи 1814 г.), несмотря на то, что она именно въ эту эпоху на своей родинѣ уже отживала свой вѣкъ. Изъ Франціи она

перешла въ Испанію, въ Португалію (ст. 41 конст. 1826), въ Италію (ст. 36 конст. 1848 г.). Въ другихъ государствахъ министры подсудны или особому трибуналу, на составъ котораго парламентъ имѣетъ самое рѣшительное вліяніе [1]), или высшей инстанціи общихъ судебныхъ установленій [2]). Изъ этихъ двухъ системъ послѣдняя заслуживаетъ предпочтенія, какъ та, которая исключаетъ всякое вліяніе парламента на составъ суда и которая порядкомъ назначенія членовъ этого суда всего болѣе обезпечиваетъ ихъ независимость. Она наиболѣе соотвѣтствуетъ и требованіямъ правового государства, которое въ своемъ развитіи обнаруживаетъ несомнѣнную тенденцію къ устраненію всякой особой юрисдикціи и къ подчиненію общимъ судамъ всѣхъ гражданъ, какое бы служебное положеніе они ни занимали и къ какому бы общественному классу они ни принадлежали. Эта система имѣетъ, наконецъ, и то преимущество, что всего болѣе соотвѣтствуетъ началу разграниченія судебной функціи отъ законодательной и правительственной, тому началу самостоятельности и независимости суда, которыя являются главными гарантіями успѣшнаго выполненія лежащей на немъ обязанности — стоять на стражѣ закономѣрности во всѣхъ областяхъ государственной жизни.

Послѣ всего сказаннаго нами нетрудно будетъ опредѣлить причину отмѣченнаго выше явленія, заключающагося въ томъ, что судебная отвѣтственность министровъ, какъ особый видъ юрисдикціи, не сумѣла завоевать себѣ авторитетнаго мѣста среди учрежденій конституціоннаго строя и совершенно утратила свое значеніе съ тѣхъ поръ, какъ политическая отвѣт-

[1]) Этотъ трибуналъ въ большинствѣ случаевъ состоитъ изъ непринадлежащихъ къ составу народнаго представительства законовѣдовъ, или избираемыхъ однимъ парламентомъ, какъ въ Австріи (зак. 25 іюля 1867 г.), или назначаемыхъ наполовину монархомъ, наполовину парламентомъ (какъ, напр., въ Вюртембергѣ гл. V, ст. 195—205) и въ Саксоніи (ст. 142 конст. 1831 г. и зак. 3 февр. 1838 г.).

[2]) Въ Бельгіи (ст. 90 и 134 конст. 1831), Даніи (ст. 69 конст. 1849), Норвегіи (ст. 86 конст. 1814 г.), Румыніи (101 конст. 1866), Нидерландахъ (зак. 22 апрѣля 1855 г. и ст. 355 и 356 угол. кодекса 1881 г.).

ственность министровъ, обезпечивающая солидарность между парламентомъ и правительствомъ, вошла въ политическіе нравы современнаго государства.

Пока кабинетъ и парламентъ стояли другъ противъ друга, какъ двѣ самостоятельныя и подчасъ враждебныя силы, привлеченіе министра къ судебной отвѣтственности было единственнымъ находившимся въ распоряженіи народнаго представительства средствомъ къ устраненію не пользовавшагося его довѣріемъ министерства. Министръ Карла I Стаффордъ по приговору парламента, постановленному въ формѣ bill of attainder, умираетъ на эшафотѣ. Въ 1678 году жертвой ненависти парламента противъ правительства Карла II падаетъ Денби, котораго парламентъ обвиняетъ въ государственной измѣнѣ и приговариваетъ къ заключенію въ Тоуерѣ. Въ эту эпоху судебная отвѣтственность не служила средствомъ обезпеченія закономѣрности управленія, а была политическимъ орудіемъ въ рукахъ парламента, при помощи котораго онъ боролся за свои права противъ посягательства на нихъ правительства короля, проникнутаго абсолютистскими тенденціями. Министры привлекаются къ судебной отвѣтственности не за нарушеніе закона только, а и за «дурное управленіе». Преданіе суду Денби даетъ палатѣ общинъ поводъ установить принципъ, по которому министръ отвѣчаетъ не только за закономѣрность своихъ мѣропріятій, но и за ихъ «честность, справедливость и полезность» (honesty, justice and utility). Судебной отвѣтственности давалось самое широкое истолкованіе, такъ какъ только при такомъ истолкованіи она могла служить средствомъ устранять правительство, не хотѣвшее подчиниться тѣмъ политическимъ требованіямъ и интересамъ народа, выразителемъ которыхъ признавалъ себя парламентъ. Съ тѣхъ же поръ, какъ члены кабинета перестали быть слугами короля, и министры возвысились на степень сознающихъ свою отвѣтственность передъ страною носителей правительственной власти, между парламентомъ и министерствомъ установилась та тѣсная связь, которая лишаетъ судебную отвѣтственность ея прежняго значенія. Если

прежде министру, навлекшему на себя неудовольствіе парламента, грозили тоуеръ, конфискація, эшафотъ, то теперь достаточно выраженія парламентомъ недовѣрія для устраненія кабинета [1]). Въ государствахъ, въ которыхъ упрочилось единеніе между парламентомъ и министерствомъ, примѣненіе судебной отвѣтственности теряетъ подъ собою почву. Министры, которые могутъ управлять лишь подъ условіемъ поддержки со стороны народнаго представительства, лишены возможности совершать поступки, которые могли бы служить основаніемъ для привлеченія ихъ къ судебной отвѣтственности: прежде чѣмъ встрѣтиться въ своей правительственной дѣятельности съ соблазномъ злонамѣренно посягнуть на законъ, они должны утратить довѣріе парламента. Пока же министры пользуются довѣріемъ парламента, они застрахованы отъ опасности стать въ глазахъ парламента правонарушителями.

Другими словами, парламентарная отвѣтственность предупреждаетъ отвѣтственность судебную.

Если въ государствахъ, въ которыхъ установилась органическая связь между парламентомъ и правительствомъ, примѣненіе государственно-правовой отвѣтственности, какъ судебной отвѣтственности sui generis утратило практическое значеніе, то не сохраняетъ ли оно его тамъ, гдѣ не исключена еще возможность острыхъ столкновеній между министерствомъ и народнымъ представительствомъ?

Правонарушенія, могущія служить основаніемъ для возбужденія судебной отвѣтственности, сводятся къ двумъ типамъ. Или мы имѣемъ дѣло съ нарушеніемъ закона со стороны одного изъ членовъ министерства, которое въ своей правительственной дѣятельности въ общемъ стоитъ на конституціонной почвѣ, или мы встрѣчаемся съ правонарушеніемъ министра, въ которомъ проявляется антиконституціонное направленіе всего министерства.

[1]) Jellineck. „Entwickelung des Ministeriums in der constitutionellen Monarchie“ въ „Zeitschrift fur das Privat u. Offentliche Recht“ X Band, S. 330.

Въ первомъ случаѣ привлеченіе парламентомъ виновнаго министра къ судебной отвѣтственности бьетъ дальше цѣли, во второмъ это привлеченіе цѣли не достигаетъ.

Разсмотримъ первый случай.

Привлеченіе министра къ судебной отвѣтственности, какъ она организована въ современномъ государствѣ, связано съ очень сложной и тяжелой на подъемъ процедурой. Оно требуетъ особаго постановленія одной изъ палатъ, а въ нѣкоторыхъ государствахъ и обѣихъ палатъ, и притомъ постановленія, принятаго квалифицированнымъ большинствомъ (нерѣдко $^2/_3$ голосовъ). Еще сложнѣе организація и самое дѣлопроизводство того особаго суда, которому подсудны министры и функціонированіе котораго, какъ всякаго чрезвычайнаго суда, обстановлено особыми условіями и пріемами. Результатъ же, который достигается цѣною приведенія въ движеніе этого сложнаго аппарата, въ большинствѣ случаевъ весьма проблематиченъ. Вчиненный противъ министра процессъ сулитъ успѣхъ лишь при возможности объективно констатировать составъ преступленія и подвести инкриминируемый правительственный актъ подъ одну изъ запретительныхъ конституціонныхъ нормъ, которыя, относясь къ области политическаго законодательства, не отличаются, при современномъ состояніи этого законодательства, ни точностью, ни опредѣленностью. Нужно, кромѣ того, замѣтить, что практическая цѣль привлеченія парламентомъ къ судебной отвѣтственности отдѣльнаго министра, виновнаго въ правонарушеніи, совершонномъ имъ на свой страхъ, не обусловленномъ общей политикой министерства,—не наказаніе министра, а его принудительное устраненіе во избѣжаніе новыхъ съ его стороны нарушеній закона. Это же устраненіе можетъ быть достигнуто и другими способами, болѣе простыми, чѣмъ преданіе министра суду. И парламентъ не прибѣгнетъ къ такой чрезвычайной мѣрѣ, пока не исчерпаетъ этихъ болѣе простыхъ способовъ. А они всегда найдутся въ томъ случаѣ, когда провинившійся министръ въ своей противозаконной дѣятельности стоитъ особнякомъ и не встрѣчаетъ поддержки со стороны своихъ сочле-

новъ по министерству. Эти сочлены прежде всего сами поспѣшатъ устранить своего товарища, во избѣжаніе суда надъ нимъ,—суда, который, какъ бы онъ ни кончился, во всякомъ случаѣ не можетъ содѣйствовать поднятію престижа правительства.

Когда же противозаконный актъ является не личнымъ актомъ министра, дѣйствующаго на свой страхъ, а представляетъ собою проявленіе антиконституціонной политики всего министерства, тогда преданіе суду этого министра не достигаетъ цѣли и не пресѣкаетъ зла: въ случаѣ осужденія министра, устраняется министръ, а не министерство.

Когда же, наконецъ, противозаконныя дѣйствія исходятъ не отъ одного министра, а являются актами всего министерства, открыто и беззастѣнчиво вступившаго на антиконституціонный путь, тогда парламентъ становится лицомъ къ лицу съ правительствомъ, котораго такія легальныя средства, какъ угроза судомъ, устрашить не могутъ. Министерство Полиньяка, контрасигнировавшее ордонансы Карла X, не убоялось постановленій конституціи 1814 года, узаконявшихъ судебную отвѣтственность министровъ. II конституціонный строй, нарушенный противозаконными распоряженіями 26 іюня, былъ возстановленъ не судомъ надъ Полиньякомъ и его товарищами, судомъ запоздалымъ и въ сущности безцѣльнымъ, а той народной волной, которая смыла правительство Карла X и расчистила путь къ престолу Филиппу Орлеанскому, присягнувшему на вѣрность конституціонной хартіи.

Но если государственно-правовая отвѣтственность министровъ въ ея современной организаціи не достигаетъ своей цѣли, то изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что правительственная дѣятельность министровъ должна стоять внѣ контроля суда.

Всѣ члены государственнаго союза, носящіе политическія обязанности, должны быть отвѣтственны за закономѣрность своей дѣятельности, и министры не должны въ этомъ отношеніи составлять исключенія. Но нѣтъ основанія узаконять для нихъ особую под-

судность и особую юрисдикцію. Отвѣтственность министровъ за закономѣрность ихъ правительственныхъ актовъ должна быть введена въ общую систему судебнаго контроля надъ всѣми членами политическаго союза, отправляющими государственныя функціи. Въ виду важности лежащихъ на нихъ правительственныхъ обязанностей министры, наравнѣ съ высшими должностными лицами, должны быть отвѣтственны передъ трибуналомъ, облеченнымъ высшимъ судебнымъ авторитетомъ въ странѣ. Этотъ верховный судъ, наравнѣ съ парламентомъ, долженъ обладать правомъ привлекать къ отвѣтственности за противозаконные правительственные акты не только министровъ, но всѣхъ вообще лицъ, отправляющихъ государственныя функціи и обладающихъ правомъ самостоятельно распоряжаться въ области, предоставленной ихъ компетенціи.

Государственно-правовая отвѣтственность министровъ должна перестать существовать, какъ особое учрежденіе, и должна раствориться въ институтѣ контроля суда надъ законномѣрностью управленія. Она должна войти въ общую цѣпь судебныхъ учрежденій страны, образуя въ ней центральное звено, придающее всей этой цѣпи особую силу и крѣпость.

Правильно организованная судебная отвѣтственность министровъ явится, несомнѣнно, однимъ изъ главныхъ устоевъ правового порядка въ конституціонномъ государствѣ. Но не слѣдуетъ преувеличивать ея значенія и ожидать отъ нея результатовъ, которые не входятъ въ сферу ея воздѣйствія.

Судебная отвѣтственность, предупреждая отдѣльные противозаконные правительственные акты, можетъ содѣйствовать упроченію законномѣрности управленія. Но она не въ силахъ обезпечить управленіе парламентарное. Она не въ силахъ установить органическую связь между парламентомъ и правительствомъ и объединить ихъ общимъ политическимъ направленіемъ, подсказываемымъ общественнымъ голосомъ и предписываемымъ потребностями и интересами народа. Уста-

новить солидарность между парламентомъ и министерствомъ и внести начало самоопредѣленія народа и въ область управленія можетъ только отвѣтственность министровъ передъ народнымъ представительствомъ—такъ называемая политическая или парламентарная отвѣтственность. И къ объясненію юридической природы и политическаго значенія этого вида отвѣтственности мы теперь и переходимъ.

ГЛАВА VII.

Парламентарная отвѣтственность министровъ.

Въ современной литературѣ подъ политической отвѣтственностью понимается орудіе контроля парламента надъ цѣлесообразностью дѣйствій министерства.

«Политическая отвѣтственность министровъ, — говоритъ Фришъ,—заключается въ томъ, что они обязаны во всякое время давать отчетъ парламенту въ своей дѣятельности... Средства, при помощи которыхъ осуществляется политическая отвѣтственность, въ общемъ во всѣхъ государствахъ одни и тѣ же, такъ какъ она повсюду имѣетъ одну цѣль — отправлять постоянный контроль надъ правительствомъ. Парламентъ осуждаетъ общую дѣятельность министерства или отдѣльныя его мѣропріятія и требуетъ его отставки».

«На ряду съ отвѣтственностью за преступленія,—говоритъ П. Лазаревскій,—на министрахъ лежитъ отвѣтственность за общее направленіе ихъ политики, за цѣлесообразность ихъ дѣйствій. Когда въ государствѣ устанавливается то начало, что министры должны выходить въ отставку, если въ парламентѣ большинство противъ нихъ, то парламентъ получаетъ возможность, если онъ недоволенъ общимъ направленіемъ политики министерства, добиться его отставки, оставивъ министерство въ меньшинствѣ по какому-либо вопросу или вотировавъ ему недовѣріе. Такимъ образомъ судьею общей цѣлесообразности дѣй-

ствій министерства, судьею надъ общимъ направленіемъ его политики является народное представительство. Въ этомъ смыслѣ и говорятъ, что въ государствахъ парламентарныхъ, недуалистическихъ министерство несетъ отвѣтственность передъ палатами, при чемъ эта отвѣтственность выражается въ обязанности подать въ отставку, когда это сочтутъ нужнымъ палаты».

По господствующему въ современной литературѣ взгляду политическая отвѣтственность является, такимъ образомъ, орудіемъ постояннаго контроля парламента надъ «общей» цѣлесообразностію дѣйствій министерства и надъ общимъ направленіемъ его политики. Это воззрѣніе основано на неточномъ пониманіи контроля, какъ государственно-правового понятія.

Оно смѣшиваетъ контроль въ смыслѣ политическаго воздѣйствія, не имѣющаго для контролируемаго никакихъ юридическихъ связывающихъ его послѣдствій, съ контролемъ въ смыслѣ урегулированной закономъ государственной функціи контролирующаго органа, выражающемся въ постановленіяхъ, имѣющихъ юридическія послѣдствія для контролируемаго учрежденія.

Контролирующая дѣятельность въ этомъ послѣднемъ государственно-правовомъ смыслѣ существенно и принципіально отличается какъ отъ дѣятельности нормирующей (законодательной), такъ и отъ дѣятельности правящей.

Если нормирующая дѣятельность творитъ новыя правила и имѣетъ въ виду будущее, то контролирующая никогда ничего новаго не создаетъ и нормъ не устанавливаетъ, а лишь примѣняетъ уже существующія правила къ оцѣнкѣ состоявшихся актовъ. Если правительственная дѣятельность выражается въ распоряженіяхъ и мѣропріятіяхъ, имѣющихъ цѣлью осуществленіе государственныхъ задачъ и также творитъ для будущаго, то контролирующая дѣятельность никогда никакихъ матеріальныхъ актовъ не совершаетъ, а лишь оцѣниваетъ состоявшіяся дѣйствія и распоряженія и или утверждаетъ ихъ, или отмѣняетъ. Министры, дающіе инструкціи своимъ подчиненнымъ и руководящіе исходящими отъ нихъ директивами дѣятельностью подвѣдомственныхъ органовъ, не контролируютъ, а правятъ.

Дѣятельность законодательная и правительственная есть дѣятельность творческая и созидательная, смотрящая въ будущее, дѣятельность же контролирующая есть дѣятельность только сдерживающая, налагающая или свой запретъ или свою скрѣпу на прошлое. Надзирающая функція контролирующаго органа заключается въ оцѣнкѣ совершонныхъ актовъ съ точки зрѣнія опредѣленнаго мѣрила, не имъ, а другимъ органомъ установленнаго,—органомъ законодательнымъ или правительственнымъ. *Контролирующее учрежденіе не имѣетъ ни своей воли, ни своего дѣйствія а примѣняетъ чужую волю къ чужому дѣйствію и, сопоставляя ихъ, своимъ постановленіемъ или даетъ этому дѣйствію юридическую силу или лишаетъ его этой силы.*

Въ дѣятельности парламента, которой онъ осуществляетъ такъ называемую политическую отвѣтственность министровъ, нельзя распознать ни одного признака, характеризующаго контролирующую функцію въ смыслѣ государственно-правовомъ.

Объектомъ контроля всегда является опредѣленный правительственный актъ или комплексъ такихъ актовъ, лежащихъ въ прошломъ. Предметомъ же парламентарной отвѣтственности служитъ «общая цѣлесообразность» и общая «политика министерства», т.-е. не завершенная, а длящаяся дѣятельность, оцѣниваемая парламентомъ въ виду ея значенія для будущаго.

Контролирующая дѣятельность можетъ выражаться только въ отмѣнѣ или въ утвержденіи актовъ контролируемаго учрежденія; къ объекту же политической отвѣтственности эти средства воздѣйствія во всякомъ случаѣ непримѣнимы: «общую политику», «общую цѣлесообразность» нельзя ни утвердить, ни отмѣнить. Контроль надзирающаго учрежденія, какъ мы сказали, заключается въ оцѣнкѣ дѣйствій контролируемаго имъ учрежденія съ точки зрѣнія мѣрила, не имъ, а другимъ государственнымъ органомъ устанавливаемаго. Парламентъ же, осуществляя политическую отвѣтственность министровъ, судитъ объ ихъ дѣятельности не съ точки зрѣнія нормъ или принциповъ, исходящихъ отъ другого учрежденія, а съ точки зрѣнія своихъ

воззрѣній на то направленіе, которому должно слѣдовать министерство въ своей правительственной дѣятельности.

Мы не можемъ поэтому признать правильнымъ господствующее въ современной литературѣ воззрѣніе, согласно которому политическая отвѣтственность есть средство постояннаго контроля парламента надъ правительственной дѣятельностью министровъ. *Политическая отвѣтственность, на нашъ взглядъ, является орудіемъ, которымъ располагаетъ парламентъ для проведенія въ правительственную дѣятельность политическихъ требованій и общественныхъ запросовъ, преобладающихъ въ странѣ и находящихъ свое выраженіе въ политической программѣ, объединяющей большинство парламента.*

Можно людямъ предписать извѣстныя внѣшнія дѣйствія, но нельзя предписать имъ политическія воззрѣнія. Можно декретировать правительственные акты, но нельзя никакими указами и никакими инструкціями заставить людей исповѣдывать такіе, а не другіе общественные идеалы и политическіе принципы. Нельзя поэтому и предписать министерству правительственную политику, проникнутую началами, объединяющими парламентъ. Но ее можно вызвать, поручая ее министрамъ, исповѣдующимъ эти начала. Другими словами, согласованности правительственной дѣятельности министровъ съ политическимъ направленіемъ парламента можно достигнуть не инструкціями и предписаніями, исходящими отъ парламента, а только тѣмъ, что правительство поручается министерству, солидарному съ парламентомъ въ своихъ воззрѣніяхъ на интересы и нужды народа.

И мы утверждаемъ, что эта солидарность не есть только политическое требованіе, не есть простое правило цѣлесообразности, а есть требованіе права, есть юридическая норма.

Попытаемся точнѣе формулировать эту норму и указать, какими гарантіями обезпечивается ея примѣненіе въ современномъ конституціонномъ государствѣ.

Каждая юридическая норма представляетъ собою велѣніе, примѣняемое при наступленіи извѣстнаго условія. Каждая юри-

дическая норма включаетъ въ себѣ поэтому два элемента: гипотетическій, устанавливающій это условіе, и диспозитивный, содержащій самое велѣніе. Гипотетическій элементъ юридической нормы, предписывающей солидарность между парламентомъ и министерствомъ, заключается въ установленіи того условія, при которомъ возникаетъ необходимость въ мѣрѣ къ возстановленію согласія между министерствомъ и народнымъ представительствомъ. Этимъ условіемъ является постановленіе парламента, констатирующее принципіальное разногласіе между народнымъ представительствомъ и правительствомъ. Вотумъ палатъ, удостовѣряющій конфликтъ, можетъ принимать различныя формы и имѣть различные поводы: онъ можетъ заключаться въ отклоненіи законодательнаго проекта, внесеннаго правительствомъ и образующаго органическое звено въ политической программѣ министерства, или въ порицаніи административной мѣры, характеризующей направленіе правительственной политики, или въ выраженіи недовѣрія министерству. Но въ какую бы форму это постановленіе облечено ни было, оно должно не выражать только частное разногласіе, различіе въ мнѣніяхъ по тому или другому вопросу, а представлять собою принципіальное осужденіе общей политики министерства. И только тогда имѣется налицо условіе, при наступленіи котораго вступаетъ въ силу предписаніе, требующее возстановленія нарушеннаго единенія между парламентомъ и министерствомъ. Единеніе это, какъ мы уже сказали выше, нельзя приказать, ибо нельзя ни министрамъ, ни членамъ палатъ предписать мыслить о нуждахъ и интересахъ государства такъ, а не иначе. *Это единеніе можетъ быть возстановлено только смѣною личнаго состава пришедшихъ между собою въ столкновеніе государственныхъ органовъ и замѣною его новымъ, объединеннымъ однороднымъ политическимъ направленіемъ, т.-е. или увольненіемъ министерства и назначеніемъ новаго кабинета, единомыслящаго съ большинствомъ парламента, или роспускомъ парламента.*

Велѣніе (диспозитивный элементъ юридической нормы), которое вступаетъ въ силу съ наступленіемъ констатированнаго постановленіемъ парламента конфликта между министерствомъ и народнымъ представительствомъ, не есть поэтому абсолютное правило, повелѣвающее то, а не другое дѣйствіе, а представляетъ собою альтернативную норму, которая предписываетъ одну изъ мѣръ—или отставку министерства или роспускъ парламента. Такъ какъ эти мѣры относятся къ компетенціи монарха, то это правило включаетъ въ себѣ велѣніе, обращенное къ монарху.

Юридическое правило, такимъ образомъ, которое призвано обезпечивать солидарность между министерствомъ и народнымъ представительствомъ, можетъ быть формулировано такъ: если парламентъ дѣлаетъ постановленіе, которымъ осуждаетъ общую политику правительства, то монархъ или увольняетъ министерство или распускаетъ парламентъ.

Народное представительство, которое выражаетъ недовѣріе министерству, не дѣлаетъ этимъ постановленія, которымъ кому бы то ни было что бы то ни было предписывалось. Это постановленіе не включаетъ въ себѣ обращеннаго къ министерству требованія подать въ отставку, еще менѣе можно распознать въ немъ велѣніе, обращенное къ монарху, уволить министерство. Оно не что иное какъ заявленіе о возникшемъ между парламентомъ и министерствомъ конфликтѣ, т.-е. о наступленіи того условія, при наличности котораго вступаетъ въ силу правило, возлагающее на монарха обязанность принять альтернативно одну изъ указанныхъ конституціей мѣръ для возстановленія единенія между правительствомъ и парламентомъ. Точно такъ же рѣшеніе кабинета, которымъ онъ постановляетъ, что отклоненіе парламентомъ законопроекта, составляющаго существенную часть политической программы министерства, исключаетъ для него возможность осуществлять эту программу, не включаетъ обращеннаго къ монарху требованія — распустить парламентъ, а есть опять же лишь констатированіе конфликта, т.-е.

наступленіе условія, вызывающаго примѣненіе правила, въ силу котораго монархъ обязанъ озаботиться возстановленіемъ солидарности между министерствомъ и народнымъ представительствомъ.

Монархъ, который при обнаружившемся принципіальномъ разногласіи между правительствомъ и палатами, распускаетъ парламентъ или даетъ отставку министерству, не исполняетъ этимъ ни приговора парламента, ни предписанія министерства, а подчиняется тому основному закону, который обязываетъ его стоять на стражѣ единенія парламента и правительства.

Чѣмъ же, спрашивается теперь, гарантируется этотъ основной законъ, регулирующій отношенія между парламентомъ и министерствомъ?

Его примѣненіе обезпечивается всѣми тѣми постановленіями конституціи, которыя лишаютъ министерство юридической возможности править страной безъ поддержки парламента, всѣми тѣми постановленіями, въ силу которыхъ ни одинъ законъ не можетъ состояться безъ утвержденія парламента и которыя ассигнованіе и расходованіе государственныхъ суммъ ставятъ въ зависимость отъ согласія народнаго представительства.

Парламентъ, который лишилъ министерство своего довѣрія и этимъ отказался признавать въ немъ впредь представителя и истолкователя интересовъ государства и нуждъ народа, обязанъ и отказывать ему въ тѣхъ средствахъ, при помощи которыхъ оно могло бы править страною вопреки этимъ интересамъ и наперекоръ этимъ нуждамъ.

Нельзя, поэтому, считать завершеннымъ тотъ конституціонный строй, въ которомъ министерство, утратившее довѣріе народнаго представительства, имѣетъ въ своемъ распоряженіи легальныя средства править страною и помимо парламента. А оно имѣетъ эти средства тамъ, гдѣ срокъ между роспускомъ палатъ и созывомъ новаго парламента точно не опредѣленъ закономъ, гдѣ этотъ парламентъ можетъ быть опять распущенъ до-

окончанія нормальной законодательной сессіи и минимальная продолжительность этой сессіи, необходимая для разсмотрѣнія и утвержденія бюджета и стоящихъ законодательныхъ проектовъ, опять же не опредѣлена закономъ, гдѣ отсутствуютъ опредѣленія, запрещающія министерству въ промежутки между отдѣльными сессіями парламента издавать законодательныя нормы въ формѣ временныхъ правилъ и чрезвычайныхъ указовъ, гдѣ бюджетное право народнаго представительства настолько ограничено и обставлено такими оговорками, что правительство можетъ въ теченіе длиннаго ряда мѣсяцевъ обходиться безъ утвержденной парламентомъ смѣты.

Постановленія конституціи, твердо и широко устанавливающія бюджетныя права народнаго представительства: опредѣленія, обезпечивающія парламенту ежегодное и безпрерывное функціонированіе въ теченіе необходимаго, закономъ фиксированнаго срока; правила наконецъ, воспрещающія правительству въ отсутствіе палатъ издавать административныя распоряженія, замѣняющія законы, — всѣ эти коренныя требованія всякой законченной конституціи являются необходимыми гарантіями того основного института современнаго правового государства, который неточно именуется политической отвѣтственностью, а въ сущности представляетъ собою не что иное, какъ учрежденіе, призванное охранять солидарность и единеніе между парламентомъ и правительствомъ.

А это единеніе, въ свою очередь, есть не что иное, какъ единеніе между народомъ и властью, то единеніе, безъ котораго власть безвластна, а народъ—безволенъ, т.-е. безсиленъ и безпомощенъ.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	Стр.
Вступленіе	3
Глава I. Безотвѣтственность монарха	7
„ II. Министерство въ конституціонной монархіи	17
„ III. Порядокъ призванія и увольненія министровъ	28
„ IV. Два типа конституціонной монархіи — дуалистическій и парламентарный	36
„ V. Контрасигнированіе министровъ	43
„ VI. Судебная отвѣтственность министровъ	50
„ VII. Парламентарная отвѣтственность министровъ	63

VIII - 2841